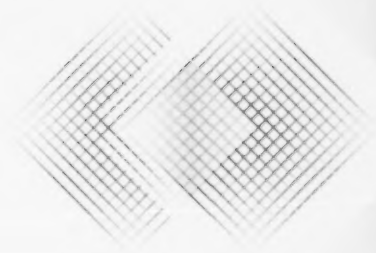




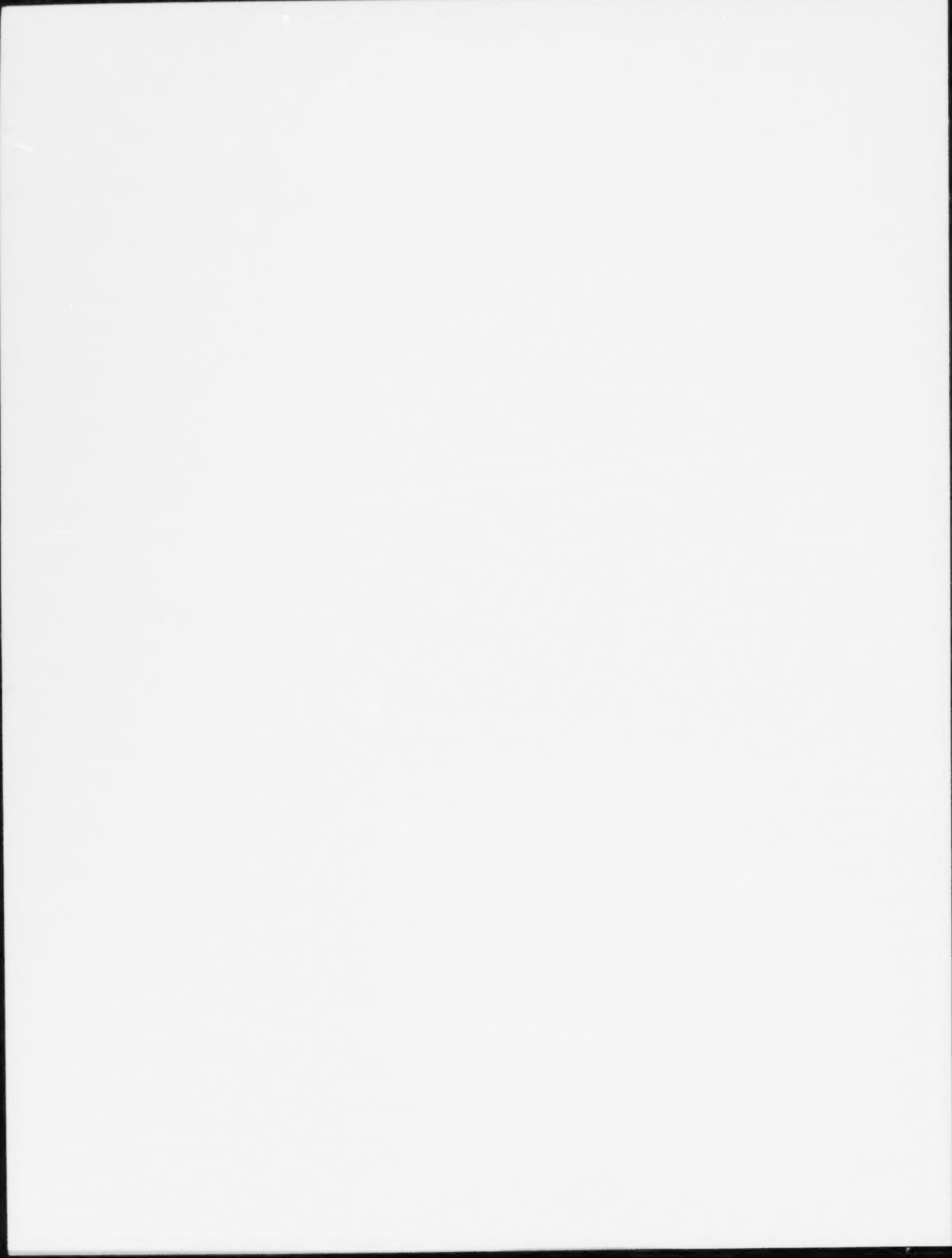
Office of the
Commissioner of
Official Languages

Commissariat
aux langues
officielles



Walking the Talk

Language of Work
in the Federal
Public Service



HIGHLIGHTS

French remains underused as a language of work within bilingual regions. These are the conclusions that emerge from recent studies from the Treasury Board Secretariat and from numerous complaints addressed to the Office of the Commissioner of Official Languages.

Faced with this fact, the Office of the Commissioner of Official Languages carried out a sociolinguistic analysis in the summer of 2003 in the National Capital Region to gain a better understanding of the range of personal and organizational factors that influence the choice of language in various work situations. During the summer of 2003, more than 2,000 questionnaires were distributed to public servants working in the National Capital Region. A total of 1,221 completed questionnaires were returned, for an overall response rate of 60.9%. The results show the following.

- ◆ In the National Capital Region, the organizational culture remains predominantly English.
- ◆ Senior management plays an essential role in defining the importance given to linguistic duality in the workplace. It is, very often, managers who set the example.
- ◆ The perception that senior managers are unilingual is a major obstacle to the use of both official languages. Although the majority of senior managers in the EX category meet the language requirements of their positions, a good number of them do not use French.
- ◆ The lack of confidence in work performed in French encourages Anglophones to resort to English. For Francophones, on the other hand, a better knowledge of English seems to confirm an already existing tendency towards greater use of English. The habit of working in English becomes all the more evident when one observes that Francophones sometimes use English when speaking to each other.
- ◆ Francophones showed a tendency to favour use of their supervisor's language to the detriment of their own first official language. A large number said they preferred to work in English so that their performance is more fully recognized and appreciated. Moreover, English is recognized as the language that offers the best chance of professional advancement.
- ◆ The frequent recourse to English by Francophones tends to discourage many Anglophones.
- ◆ In general, respondents work in an environment where 98% of the staff can communicate in English and where 28% of Anglophones are unilingual. Anglophones are therefore rarely faced with the need to interact with unilingual Francophone colleagues.

- * Anglophones and Francophones are both in favour of the increased use of French in the workplace. Meetings are the one setting where the unequal status of the two languages is most strongly felt.
- * To be good leaders, supervisors have to understand and take into account the unequal status of the two official languages. Because it is underused, the French language requires special measures if it is to achieve a balance with English in the workplace.

The sociolinguistic analysis provides the terms for a management framework for official languages in the workplace. The framework includes three strategic priorities, the foundation of which is an organizational culture that is genuinely respectful of the linguistic rights of employees: leadership, personal capacity and institutional capacity. These three strategic priorities are interdependent and they must be constantly and simultaneously cultivated. The management framework gives deputy heads concrete measures for creating such an organizational culture.

In addition to the management framework for deputy heads, this study proposes ten recommendations specifically for federal institutions, the Clerk of the Privy Council, the Public Service Human Resources Management Agency and the School of the Public Service.

TABLE OF CONTENTS

I	INTRODUCTION	2
II	CONTEXT	4
III	METHODOLOGY	6
IV	ETHNOLINGUISTIC PROFILE OF RESPONDENTS	7
V	A PICTURE OF THE FEDERAL PUBLIC SERVICE IN THE NATIONAL CAPITAL REGION	8
VI	MANAGEMENT FRAMEWORK FOR OFFICIAL LANGUAGES	10
VII	A CULTURE . . . STILL AWAITING CHANGE: RESULTS OF THE SOCIOLINGUISTIC ANALYSIS	13
	A. LEADERSHIP – MATCHING ACTIONS TO WORDS	13
	B. SECOND-LANGUAGE USE – ARE THE EXPECTATIONS REALISTIC?	18
	C. A WORKPLACE STRONGLY INFLUENCED BY THE PRESENCE OF UNILINGUALS	23
	D. A REAL PREFERENCE OR ADAPTING TO CIRCUMSTANCES?	24
	E. A WORK ENVIRONMENT STILL BELOW STANDARD	26
VIII	SUPERFICIAL MONITORING	28
IX	SUMMARY AND RECOMMENDATIONS	30
X	CONCLUSION	32
	APPENDIX A	
	LIST OF RECOMMENDATIONS OF THE ROUNDTABLE OF THE CANADIAN CENTRE FOR MANAGEMENT DEVELOPMENT	33
	BIBLIOGRAPHY	36

INTRODUCTION

For many years, the federal government has been implementing measures to promote linguistic duality as a fundamental Canadian value. However, economic, social and administrative priorities have at times relegated this imperative to a secondary position. To the extent that the value of bilingualism has not been fully absorbed into the culture of federal organizations, official languages continue to be an artificial add-on to the functions of government. After more than 30 years, it remains that federal institutions do not give French equal status with English. Indeed, very often the federal government still functions in English.

The *Official Languages Act*, however, establishes equality between English and French in federal institutions. In practice, it means that, in designated bilingual regions,¹ federal institutions must ensure that the workplace is conducive to the use of both official languages. They must also ensure that their employees can exercise the right to use either language, subject only to their obligations to serve the public and other employees. For example, federal institutions must respect certain minimal obligations:

- ◆ to provide internal services (such as compensation, training, professional development, administration and information technology services) in both official languages;
- ◆ to make sure their employees are provided with standard and commonly used work tools in both official languages (such as manuals, policies and directives and software);
- ◆ to ensure supervision of employees performing functions requiring use of both official languages (bilingual position) or functions requiring the use of either language (either/or position),² in the official language chosen by the subordinate; and
- ◆ to see to it that senior management of the organization is able to function in both official languages.

In other words, under the *Official Languages Act*, persons who express themselves in English or in French should be considered on an equal footing and receive the same consideration and respect.

2

1. The language of work is based on the concept of a "bilingual region." Accordingly, the *Official Languages Act* specifies certain regions where, on the basis of population factors, English and French are languages of work and enjoy equal status and privileges. Designated regions include the National Capital Region, certain parts of Northern and Eastern Ontario, the Montréal region, some parts of the Eastern Townships, Western Quebec and of the Gaspé area, as well as New Brunswick. In designated regions, both official languages are commonly used, as opposed to other parts of Canada where a single language is predominant.

2. In the federal administration, there are four types of positions:

- ◆ bilingual: a position with functions that require the use of English and French;
- ◆ English essential: a position with functions that must be performed essentially in English;
- ◆ French essential: a position with functions that must be performed essentially in French; and
- ◆ either/or: a position where the incumbent can choose the language of work on appointment.

In light of complaints³ addressed to the Office of the Commissioner and the fact that recent studies⁴ show that French is noticeably underused as a language of work, the Commissioner of Official Languages has initiated a complete re-examination of the problems surrounding the use of both official languages in the workplace. This study seeks to better understand the sociolinguistic environment and the intercultural dynamics that characterize a bilingual workplace and to make recommendations to the government for actions that would contribute to the respectful coexistence of English and French within federal institutions.

3. According to the *2002-2003 Annual Report* of the Office of the Commissioner of Official Languages, more than half of the complaints dealing with the language of work were made by employees of the National Capital Region. The majority were made by Francophones.

4. In 2002, the Treasury Board Secretariat published two studies on official languages in the workplace: *Attitudes Towards the Use of Both Official Languages Within the Public Service of Canada* and the *2002 Public Service Employee Survey*.

In 2002, the Treasury Board Secretariat published two important reports on the use of official languages in the workplace: *Attitudes Towards the Use of Both Official Languages Within the Public Service of Canada* and the *2002 Public Service Employee Survey*. The findings reported in these two studies give us a clear picture of the issues involved in the debate over bilingualism in the workplace.

The study on attitudes towards the use of both official languages was carried out with the cooperation of the Office of the Commissioner of Official Languages, the Department of Canadian Heritage, the Department of Intergovernmental Affairs and Communication Canada. More than 5,000 employees were consulted to measure the degree of support within the public service for official languages policies. The study was also designed to propose ways of changing attitudes, where necessary.

The study confirms a high degree of commitment to the basic principles of the official languages program. As well, it reveals that, in bilingual regions overall, most Anglophones and Francophones who speak both languages are satisfied with the extent to which English and French are used at work. However, in the National Capital Region, bilingual Anglophones would like to speak French three times more often than they currently do (that is, 39% of the time instead of 13%).

The *2002 Public Service Employee Survey* was conducted over the entire federal public service. Its main purpose was to allow federal institutions to measure their respective work environments and to gauge employee satisfaction with overall working conditions. It was intended to help managers and their employees to create a healthy, congenial and stimulating workplace. For the first time, the 2002 survey included six questions on official languages in the workplace.

The survey allows us to better understand the opinions of employees concerning the use of both official languages at work. It reveals that, in bilingual regions overall, 88% of public servants say they can communicate with their supervisor in the official language of their choice: 92% of Anglophones and 84% of Francophones said so. The survey shows that 80% of public servants say they can use the official language of their choice during meetings: 86% of Anglophones and 74% of Francophones confirmed that. Analysis of the figures based on the first official language of the incumbent and the linguistic designation of the position indicates that in the National Capital Region those percentages are about 95% and 68% respectively.

These two studies also highlight the fact that French is underused as a language of work. For example, the study on attitudes towards the use of both official languages reveals a clearly uneven use of the two official languages: in the National Capital Region, bilingual

Anglophones use French 13% of the time; bilingual Francophones on the other hand use English 54% of the time. Moreover, in the case of work documents of bilingual respondents, 78% were prepared in English, compared to 22% in French. The survey revealed that 34% of Francophone incumbents of bilingual positions in the National Capital Region, compared to 5% for Anglophones, did not feel free to prepare documents in the official language of their choice.

During the summer of 2003, the Canadian Centre for Management Development also published a study on the use of both official languages in the workplace. The study was the outcome of a roundtable of senior public servants and specialists from within and outside the public service. Entitled *French to Follow? Revitalizing Official Languages in the Workplace*,⁵ it highlights many obstacles to the use of French as a language of work. Among the barriers identified are a lack of knowledge among employees of their rights and obligations with respect to the official languages; information sessions and meetings that take place in one language only; the unilingualism of supervisors and senior managers; and lack of leadership. (The list of recommendations made by the roundtable is attached as Appendix A, for information.)

The studies' conclusions make it clear that solid support for linguistic duality does not necessarily entail increased use of French at work. Moreover, while public servants feel they can communicate in the official language of their choice, a good number hesitate to exercise that choice. Despite the progress achieved since the *Official Languages Act* was first adopted in 1969, there has been much less progress in terms of language of work compared to language of service to the public. Serious problems continue to impede the use of both official languages in the workplace, particularly the use of French.

In light of this, the Office of the Commissioner of Official Languages initiated a sociolinguistic analysis of the situation to better understand the range of personal and organizational factors that influence the choice of language in various work situations. The analysis also seeks to measure the real satisfaction of public servants regarding the use of both official languages at work.

5. At the suggestion of the Commissioner, the Canadian Centre for Management Development formed a roundtable to consider the concrete actions that government and managers could take to increase the use of both official languages in the workplace. The report is available at the following Web site: http://www.cmdccg.gc.ca/Research/publications/pdfs/OL_e.pdf.

METHODOLOGY

This study is the first in a series of studies dealing with the question of the use of official languages in bilingual workplaces. It is expected to continue for at least two more years. The Office of the Commissioner began by looking at organizations located within the National Capital Region that are subject to Treasury Board language policies. The National Capital Region contains the largest pool of bilingual positions.

During a later phase, the Office of the Commissioner will broaden its examination to other bilingual regions of the country; the sociolinguistic context of Montréal is possibly different from that of the National Capital Region or of New Brunswick. In the same way, the work environment within a Crown corporation may prove quite different from that of a government department, because a Crown corporation is not subject to Treasury Board policies and directives but only required to follow their spirit. Thus, while the *Official Languages Act* applies equally to both, the rules can differ.

During the summer of 2003, more than 2,000 questionnaires⁶ were distributed to public servants working in the National Capital Region. Respondents were chosen at random from the Treasury Board Secretariat's database of bilingual positions. A total of 1,221 completed questionnaires were returned, for an overall response rate of 60.9%.

6. The questionnaire and data analysis were done in collaboration with Professor Richard Y. Bourhis, a specialist in social psychology and in sociolinguistics, who is also Director of the Concordia-UQAM (Université du Québec à Montréal) Chair in ethnic studies.

ETHNOLINGUISTIC PROFILE OF RESPONDENTS

- ◆ A total of 16.6% of respondents belong to the EX group; 34.6% are middle managers; 27.5% are at the officer level, and 17.5% are support staff. (Nearly 4% did not identify their employee level.)
- ◆ More than 56% of respondents identified English as their first official language, compared to 44% for French.
- ◆ Of those who said English was their first official language, 80% said English was their mother tongue, 8% said it was French, and 12% said their mother tongue was neither English nor French.
- ◆ Of those who said French was their first official language, 1% said English was their mother tongue, 96% said it was French, and 3% said their mother tongue was neither official language.
- ◆ A total of 9% of Anglophones responded to the questions in French, compared to 13% of Francophones who chose to respond in English.

The last three elements in this list point to a certain predominance of English as the language of work within the federal public service.

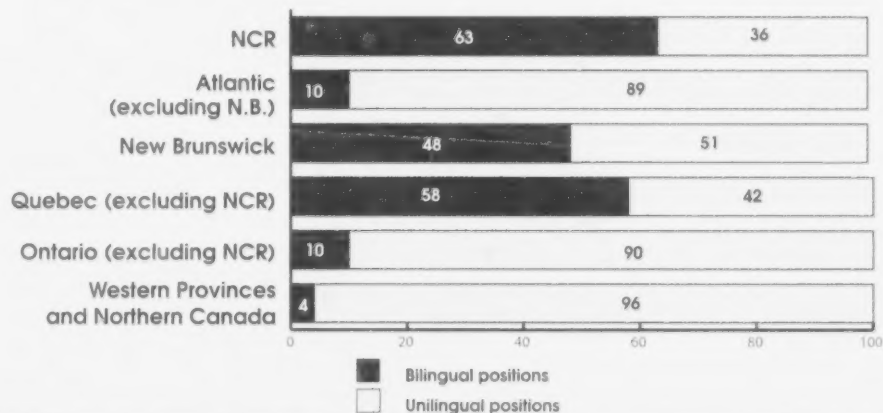
7. The first official language of a person is the language—English or French—with which that person most identifies and in which he or she feels the most competent, regardless of ethnic origin or the first language learned.

A PICTURE OF THE FEDERAL PUBLIC SERVICE IN THE NATIONAL CAPITAL REGION

There are 67,008 positions in the National Capital Region (NCR), of which 63% are designated bilingual. Of the total number of bilingual positions, one-third require the highest level⁸ of second-language knowledge, and two-thirds require an intermediate level.⁹

- ◆ Nearly 80% of supervisors meet the language requirements of their positions.
- ◆ More than 85% of those who hold bilingual positions, and who are responsible for providing internal services, meet the language requirements of their positions.

Chart 1 - Language requirements of positions in the public service by region

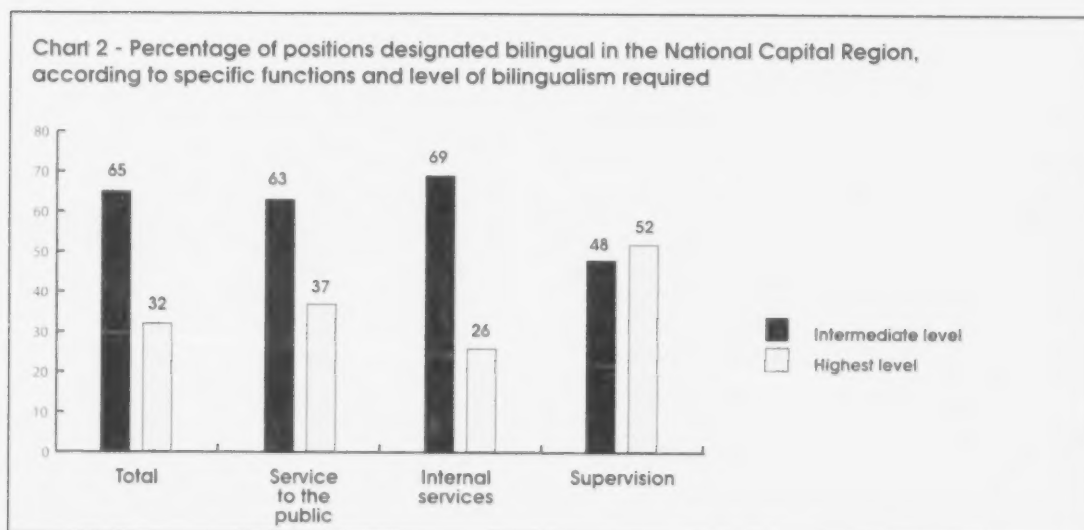


Source: *Annual Report on Official Languages 2002-2003*, Treasury Board, October 2003.

8. Highest level in the second language equals Level C.

9. Intermediate level in the second language equals Level B.

- ♦ At least 6% of supervisors are exempt from language requirements of their positions, under the *Public Service Official Languages Appointment Order*.
- ♦ On the other hand, 10% of supervisors must meet their language requirements within two years of their appointment.



Source: Treasury Board Secretariat, March 31, 2003. Figures have been rounded to the nearest percentage point.

MANAGEMENT FRAMEWORK FOR OFFICIAL LANGUAGES

The results of the studies previously mentioned,¹⁰ along with the sociolinguistic analysis conducted by the Office of the Commissioner of Official Languages during the summer of 2003 and the complaints concerning the use of both official languages in the workplace demonstrate very clearly that a change of culture within institutions has still not taken place. French still does not have equal status with English. The creation of an organizational culture that is genuinely respectful of the linguistic rights of employees is based on three strategic priority: leadership, institutional capacity and personal capacity. These three strate-

... The official languages program has been losing steam for the last decade or so, while the country and the public service focused on taming the deficit. Now, official languages must regain their place at the core of the mandates of affected institutions. Lasting change, including better service to the public and wider use of both official languages in the workplace, will not be possible unless the culture of the entire public service changes with regards to language.

The Next Act: New Momentum for Canada's Linguistic Duality, Action Plan for Official Languages, Government of Canada, 2003.

gic priorities are interdependent and they must be constantly and simultaneously cultivated. The management framework below provides deputy heads with concrete measures for the creation of an organizational culture that is respectful of linguistic rights.

The Government of Canada defines **leadership** as an aptitude for producing change. Leadership implies sharing

a vision with all parties involved, with the result that the vision is understood and believed. Leadership also creates an environment that inspires and motivates people to overcome obstacles that may be encountered along the way.

Institutional capacity is defined by the means with which an organization has equipped itself in order to achieve results—policies and directives, procedures, designation of positions, training, professional development, work tools, support measures, accountability framework, and so on—and to effectively evaluate the results obtained.

Personal capacity is defined as the achievement and maintenance of skills, their use, and individual attitudes, perceptions and behaviour.

It is important that we, as senior public servants, model the government's commitment to the equality of status and use of both official languages, and respect employees' rights to work in the language of their choice. Not only must we show that we take the government's obligation seriously, but moreover that it can work.

Alex Himelfarb, APEX Symposium 2002, June 5, 2002, Ottawa.

10. *Attitudes Towards the Use of Both Official Languages Within the Public Service of Canada, 2002 Public Service Employee Survey, French to Follow? Revitalizing Official Languages in the Workplace.*

Without effective leadership at all levels of an organization, it is difficult to imagine how the efforts made to strengthen institutional and personal capacities will be reflected in an environment that is respectful of its employees' language rights, where the knowledge of employees is valued and put to good use, and that offers opportunities for growth. The absence of leadership results in an often superficial institutional bilingualism. In addition, despite visible leadership, a lack of organizational support necessarily produces a lowering of personal capacity. This, in turn, leads to a rapid decline in the use of official languages in the workplace.

Finding no. 1: These three priority areas are interdependent and they must be constantly and simultaneously cultivated if the desired results are to be achieved.

Since the *Official Languages Act* was first adopted, the federal government has concentrated most of its efforts on building "institutional capacity." In the beginning, it was necessary to build the structural foundation of the program. While the situation is still not ideal, important progress has been made in this area. As well, significant resources have been invested to increase "personal capacity." Without real incentives and as a result of "sporadic leadership," benefits achieved at this level are likely to disappear quickly.

Strategic Priorities For Deputy Heads

A culture that respects the linguistic rights of employees



Institutional Capacity

Leadership

Personal Capacity

Institutional Capacity

- ◆ Strengthen the official languages management program within the institution— advice, evaluation, training, awareness, etc.
- ◆ Prepare a management framework that is results-oriented, including indicators based on the actual use of both official languages.
- ◆ Communicate the results achieved to all staff members once a year.
- ◆ Facilitate staff access to language training.
- ◆ Make tools available for staff members to maintain learned language.

Leadership

- ◆ Establish an organizational culture centred on the respect of linguistic rights.
- ◆ Share the vision with all staff members so they understand and believe in it.
- ◆ Become a model of bilingualism.
- ◆ Respect the linguistic rights of staff at all times, with respect to internal services, work tools and supervision.
- ◆ Allocate the resources needed to achieve results.

Personal Capacity

- ◆ Acquire second language skills.
- ◆ Maintain skills by using both official languages regularly.
- ◆ Learn about one's linguistic rights and communicate in the official language of one's choice.
- ◆ Respect the linguistic rights of colleagues and subordinates

RESULTS OF THE SOCIOLINGUISTIC ANALYSIS

A. Leadership—matching actions to words

"The duties and opportunities of public service leadership present themselves at all levels. It remains true that they are the greatest at the most senior levels, and the failure to meet them has there its most fateful consequences, effects that are felt, like ripples on a lake, to the outmost edges of the public service."¹¹

Many respondents reported that they felt obliged, for the sake of efficiency or expediency, to adopt the language favoured by senior management. Nearly one-quarter of Francophone respondents and about 10% of Anglophone respondents state that, in their work units,

managers require that work be performed in one official language rather than the other.

The *Act* states that senior management must be able to work in both official languages so their subordinates can communicate in the official language of their choice. It is because the federal government recognizes the

We do not learn about the good from abstractions but rather from encountering it in real life, in the flesh and blood of a real community, and real people. Values are sustained by a community that believes in them and sees them acted out daily, in both concrete and symbolic actions. This points to the importance of leadership and of role models.

A Strong Foundation, Report of the Task Force on Public Service Values and Ethics, Canadian Centre for Management Development, 2000.

influence that senior management exercises on the organizational culture of institutions that it decided in 1998 to raise language requirements for senior managers to the highest level in oral interaction and comprehension. Paradoxically, these requirements are limited to the EX category. In the *Directive on the Staffing of Bilingual Positions* that will take effect April 1, 2004, staffing must be on an imperative basis for positions or functions at the following levels in a designated bilingual region:

- ♦ effective April 1, 2004, all positions or functions at level EX 04 and 05;
- ♦ effective April 1, 2005, all positions or functions at level EX 03; and
- ♦ effective April 1, 2007, all positions or functions at level EX 02.

Senior managers in job categories equivalent to EX also have an important role to play in creating a work environment that is respectful of the language rights of their employees. In fact, the pool of EX-equivalents is as important as the pool of EX employees. Regardless of the job category to which they belong, senior managers should be subject to the second-language requirements (CBC) and the timetable set by government. This

11. *A Strong Foundation, Report of the Task Force on Public Service Values and Ethics*, Canadian Centre for Management Development, 2000.

would represent an important step towards creating a working environment where members of both language groups feel at ease in using the official language of their choice. It is unfortunate that the Treasury Board Secretariat (now the Public Service Human Resources Management Agency of Canada) has limited the requirements of the policy and its rigorous monitoring of senior managers to the EX category.

In addition, non-imperative staffing is still being used to hire managers at the entry level (EX 01). This shortfall must be corrected since incumbents of these positions make up about half of all senior managers of the EX category.

From among 13 organizational obstacles listed in the questionnaire, respondents were asked to choose the three statements that best reflected what they felt were the obstacles to the use of both official languages in the workplace. The unilingualism of senior management is seen as a major obstacle to the use of both official languages. For this reason, senior managers must have a superior knowledge of both official languages.

Finding no. 2: Senior management has an essential role to play in defining the importance that is given to linguistic duality. If English continues to dominate as the language of the workplace, then management shares a large share of the responsibility. It is very often managers who set the example.

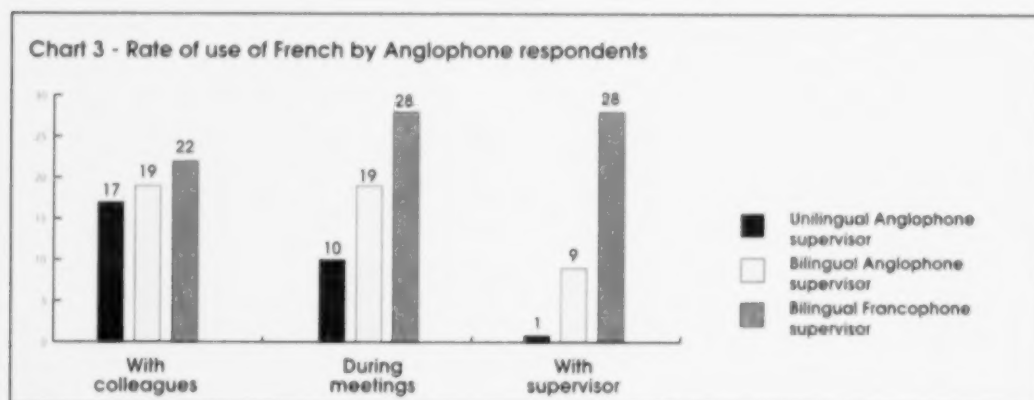
Like senior management, supervisors play a key role in creating a working environment that respects the equal status of both official languages—regardless of where or at what level these supervisors are within the public service. Because of their position of authority, supervisors' behaviour has a direct influence on the organizational culture of the workplace.

A fuller analysis of data from the *2002 Public Service Employee Survey* produced more complete information. According to the survey, a sizeable number of Francophones in bilingual positions in the National Capital Region said they do not feel free to use the official language of their choice in dealing with their immediate supervisor.

Table 1 – 2002 Public Service Employee Survey, in-depth analysis of the results according to the first official language of incumbents of bilingual positions in the National Capital Region

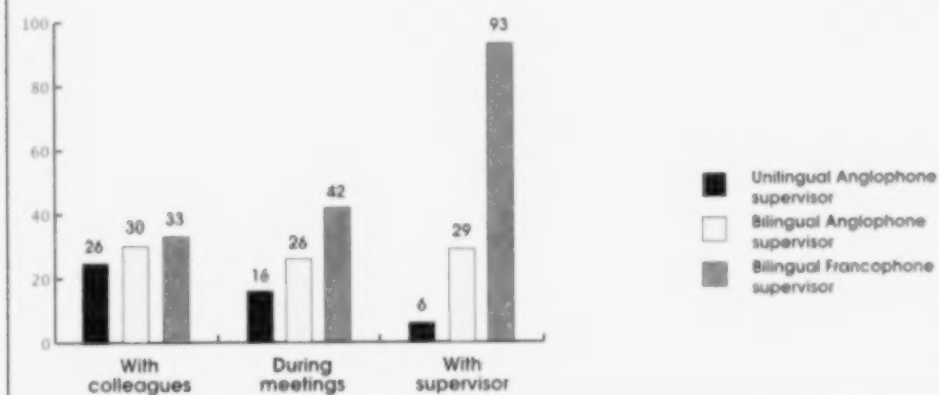
Survey questions	Response	Francophones	Anglophones
3. When I prepare written materials, including electronic mail, I feel free to use the official language of my choice.	Mostly disagree/ strongly disagree	34%	5%
23. When I communicate with my immediate supervisor, I feel free to use the official language of my choice.	Mostly disagree/ strongly disagree	19%	2%
38. During meetings in my work unit, I feel free to use the official language of my choice.	Mostly disagree/ strongly disagree	30%	4%

The sociolinguistic analysis carried out by the Office of the Commissioner of Official Languages reveals some interesting details that shed more light on the influence of supervisors. Bilingual supervisors¹² are more inclined to encourage the use of French as the language of work than unilingual supervisors. As the following chart indicates, Anglophone respondents generally use French more often with their colleagues and during meetings when their supervisor is bilingual than when the supervisor is unilingual (chart 3). Francophone respondents described a similar tendency (chart 4).



12. Respondents were asked to identify the language group, which in their judgment, most closely described their supervisor: bilingual Francophone (with good knowledge of English), unilingual Francophone, bilingual Anglophone (with good knowledge of French), or unilingual Anglophone. It should be noted that respondents identified a very small number of unilingual Francophone supervisors.

Chart 4 - Rate of use of French by Francophone respondents



However, it is the bilingual Francophone supervisors who play the role of catalyst in promoting a work environment that encourages the use of French. Both Anglophone and Francophone respondents said they speak French more often when their supervisor is a Francophone. Use of French declines when the supervisor is a bilingual or unilingual Anglophone. This tendency is maintained in different communication situations in the work environment. For example, as chart 5 indicates, Anglophone respondents speak French 38% of the time when their supervisor is a bilingual Francophone, compared to 23% when the supervisor is a bilingual Anglophone. Francophone respondents (chart 6) said they spoke French more than half the time when their supervisor is a bilingual Francophone, compared to 40% when the supervisor is a bilingual Anglophone, and 33% for a unilingual Anglophone.

Chart 5 - Rate of use of French by Anglophone respondents

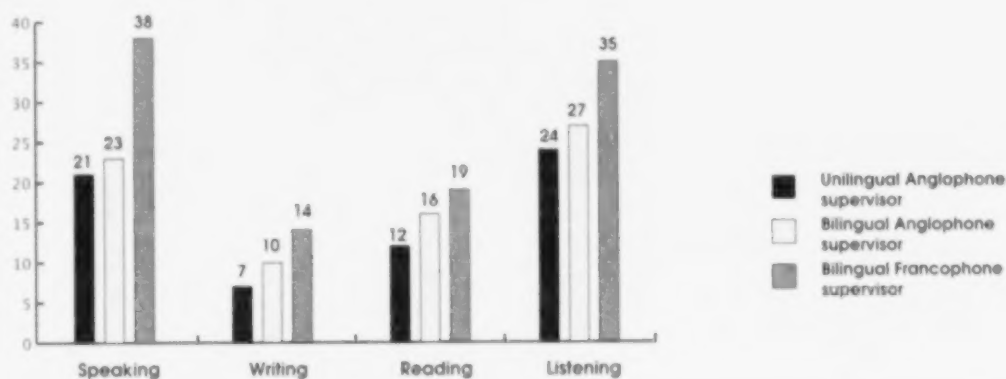
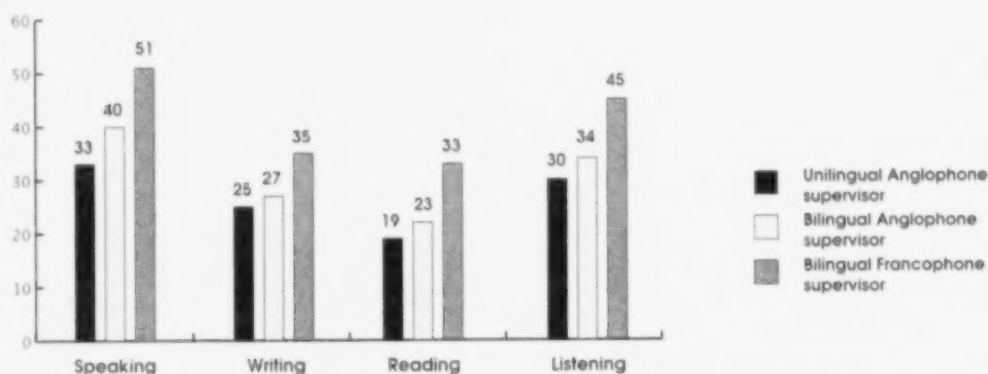


Chart 6 - Rate of use of French by Francophone respondents



Francophones reported a tendency to use the language of their supervisor to the detriment of their own first language. Many Francophones said they preferred to work in English to ensure that their performance is more fully recognized and appreciated. Moreover, English seems to be recognized as the language of professional advancement.

If one assumes that Anglophone and Francophone supervisors have equal abilities in both official languages, why do bilingual Francophone supervisors appear to elicit a preponderant use of French? According to experts in social psychology, the explanation is as follows: "People normally adapt in order to improve the efficiency of communication or where there is a conscious or unconscious need for social approval or to be identified with the person with whom they are speaking. Adapting to the language of the other person (English or French) is an excellent way to gain sympathy and thus to facilitate intercultural exchanges."¹³ If one accepts this premise, it is normal and natural that Francophones and Anglophones would use French more often in their daily work if their supervisor is a Francophone. Creating an atmosphere where French is used freely thus requires more effort on the part of an Anglophone supervisor.

Francophones also have a role to play at this level. Anglophone respondents described a lack of support from Francophones. The frequent recourse to English by Francophones discourages many Anglophones.

To be good leaders, supervisors have to understand and take into account the unequal status of the two official languages. Because it is underused, the French language requires special measures if it is to achieve a balance with English in the workplace.

Finding no. 3: Senior management and supervisors do not demonstrate, through concrete actions, the importance they give to linguistic duality, in order to promote work environments in which both official languages have equal status.

B. Second-language use—Are the expectations realistic?

About 63% of positions in the National Capital Region are designated bilingual. As of March 31, 2003, almost 85% of incumbents of bilingual positions met the language requirements of their position. The success rate for executives who had to meet the language requirements (CBC) by the deadline of March 31, 2003, was 94.7%.¹⁴ It is therefore perfectly normal to expect that employees have access to internal services, documentation and work tools, and that they be able to participate in meetings and be supervised in the official language of their choice.

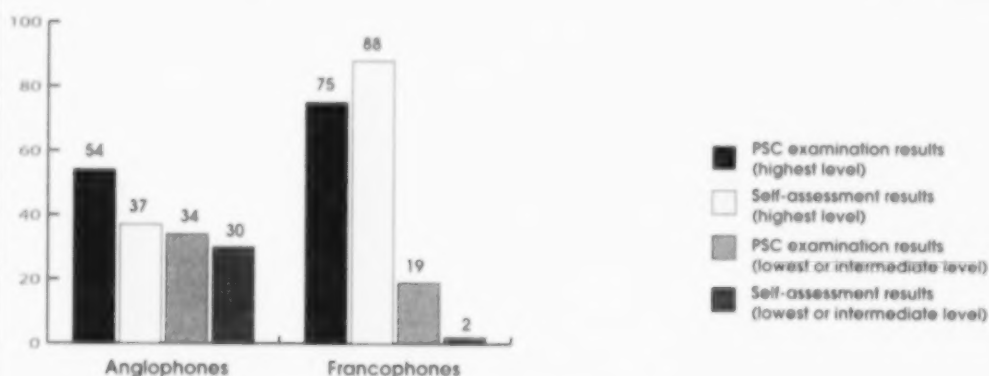
13. Bourhis, Richard Y., Dominique Lepicq and Itesh Sachdev: *La psychologie sociale de la communication multilingue*, article published in *DiversCité Langues*, Volume V, 2000.

14. *Annual Report on Official Languages 2002-2003*, Treasury Board Secretariat, October 2003.

The fact that French is noticeably underused in the workplace raises a number of questions. How effective are the measures now in place? Of the total number of bilingual positions, one-third require the highest level of knowledge, and two-thirds require an intermediate level. Are employees able to meet these second-language expectations? The results of sociolinguistic analysis allow us to view this problem from a different angle.

In addition to providing their results in the second-language evaluation examinations of the Public Service Commission, respondents assessed their knowledge of both official languages. A comparison of the official results and the respondents' self-assessments shows how little confidence Anglophones have in their own language skills, especially in written French (see charts 7 and 8). Even though more than half of all Anglophones achieved the highest level in writing, only slightly more than a third felt they write easily or fluently in French. In oral communication, the results are more positive: half of all Anglophones achieved the highest level in French, and 58% said they speak French easily and fluently.

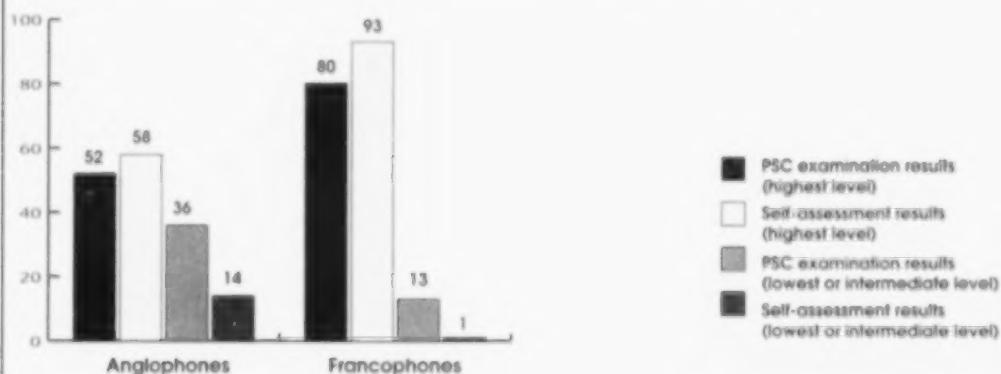
Chart 7 - Written expression - comparison between Public Service Commission examination results and respondents' self-assessment results



The situation is quite different for Francophone public servants. They reported that their level of bilingualism is much higher than their official evaluations. Although just 80% of Francophone respondents achieved the highest second-language level, 93% of them said

they speak English fluently. In terms of writing, 75% achieved the highest level, but 88% said they write in English easily or fluently.

Chart 8 - Oral interaction - comparison between Public Service Commission examination results and respondents' self-assessment results



As might be expected, Anglophones who have a better knowledge of French tend to address French colleagues (58%) and their Francophone subordinates (62%) in French more often than Anglophones who have a lesser knowledge of French. Anglophones in that group address Francophone colleagues (26%) and subordinates (28%) in French a great deal less frequently. As chart 11 indicates, in the workplace, Anglophones who have achieved the highest level in French spend more time speaking (34%) and writing (14%) in French than Anglophones with lesser knowledge of French (16% and 9% respectively).

Chart 9 - Rate of use of French by Anglophone respondents, according to level of language ability

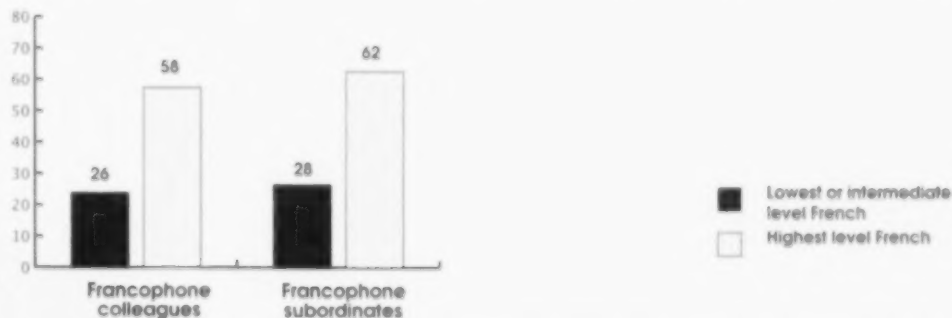


Chart 10 - Rate of use of English by Francophone respondents, according to level of language ability

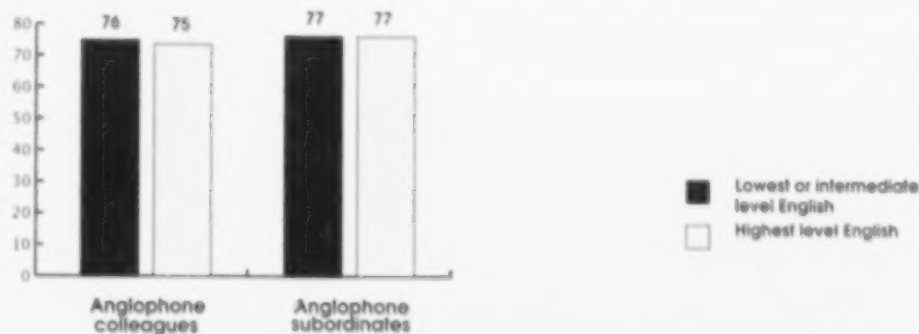
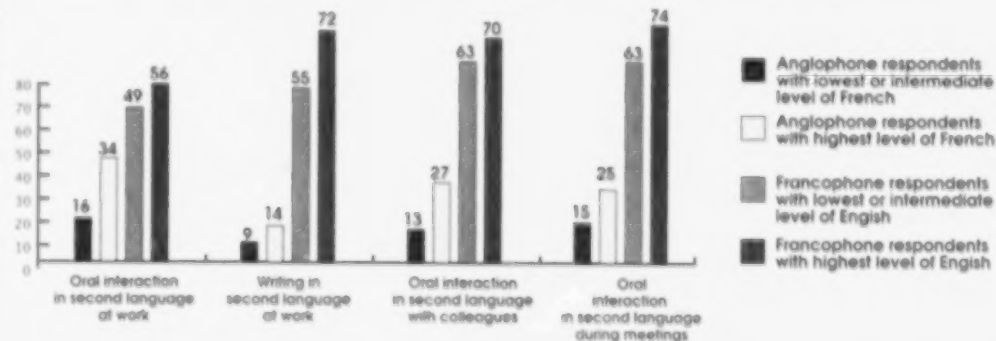


Chart 11 - Rate of use of second language according to language ability of respondents



The extent to which an employee feels at ease in using his or her second language has important impacts on the use of the language. Yet, more than half of designated bilingual supervisory positions require only an intermediate level in the second language. The federal government can hardly expect that supervisors trained to the intermediate level will feel sufficiently confident in their ability to provide equal quality of supervision in both official languages. More often than not, the supervisor's lack of French will result in a Francophone subordinate resorting to the use of English.

"Level (B) is the minimum level of second-language ability in oral interaction that should be identified for positions that involve departure from routine or repetitive use of the second language. A person at this level can sustain a conversation on concrete topics, report on actions taken, give straightforward instructions to employees, and provide factual descriptions and explanations. While many errors and deficiencies in grammar, pronunciation, vocabulary and fluency may occur, these do not seriously interfere with communication. However, a person at this level should not be expected to cope with situations that are sensitive or that require the understanding or expression of subtle or abstract ideas. The ability to deal with situations involving hypothetical ideas and the use of persuasion is also limited."

Determining the Linguistic Profile for Bilingual Positions, Public Service Commission,
http://www.psc-cfp.gc.ca/ppc/sle_pg_06_e.htm.

The second-language ability level of Anglophones remains the prime indicator of the use of French as a language of work. Among the 12 personal-level obstacles that employees were asked to rank, three stood out as the most significant obstacles to the use of both official languages in the workplace. A great many Anglophones consider that not feeling at ease using French in the workplace is a great obstacle. Indeed, the lack of confidence in work done in French and the habit of working in English are the root causes of the difficulties that Anglophones experience.

Generally, respondents agree that the government should offer language training to all interested employees, even to those who do not occupy bilingual positions. The government should also make learning tools available so that employees can maintain their language skills. Anglophones should benefit from the linguistic profile of the National Capital Region. Sociolinguistic analysis shows that Anglophones who immerse themselves in the Francophone culture (newspapers, books, television, radio, and so on) are more apt to use French at work and are more successful at maintaining their language skills.

It is our collective responsibility to ensure we have a public service that respects the linguistic rights and obligations of its employees. Finally, it is the responsibility of each of us as individuals to exercise the right to use the official language of our choice at work in bilingual regions.

The honourable Lucienne Robillard,
New Brunswick Federal Council – Symposium on Language of Work, November 6, 2002, Dieppe

Among Francophones, on the other hand, a better knowledge of English seems to reinforce the existing tendency towards greater use of English. The habit of working in English becomes all the more evident when one observes that Francophones sometimes use English when speaking to each other.

Sociolinguistic analysis also reveals that, in the case of Francophone public servants, progress in English has sometimes been achieved to the detriment of their first official language. Although 77% of Anglophones and 83% of Francophones stated that their second-language ability has slightly or greatly improved since their entry into the federal public service, up to 20% of Francophones said that their facility in French has been somewhat or greatly diminished. Only 2% of Anglophones made the same statement about their abilities in English. These results are hardly surprising when we recognize that Francophones increasingly use English as their language of work.

Finding no. 4: An intermediate knowledge of the second language is insufficient for properly carrying out most supervisory tasks. Anglophones therefore do not have the possibility of acquiring the skills they need to fulfill all their job functions in both official languages.

C. A workplace strongly influenced by the presence of unilinguals

Survey respondents were asked to identify the linguistic composition of their work unit.¹⁵ Analysis of the data leads to the conclusion that, in general, respondents worked in an environment where 98% of employees could communicate in English and where 28% of Anglophones are unilingual. Anglophones are rarely faced with the need to interact with unilingual Francophone colleagues.

The use of French as a language of work increases as the number of Francophones in a given work unit increases.

- ◆ Anglophones tend to use French more frequently (51% of the time) in a workplace where there is a strong Francophone presence (more than 75%).
- ◆ Anglophones tend to use French less (38% of the time) when there are few Francophones in the workplace (between 0% and 25%).
- ◆ However, there is a higher level of communication in French between Francophone colleagues when there is a strong Francophone presence in the workplace.

15. A work unit includes a supervisor, colleagues and subordinates with whom the respondent deals regularly. Respondents were also asked to identify the language group to which, in their judgment, these people belonged: bilingual Francophone (with good knowledge of English), unilingual Francophone, bilingual Anglophone (good knowledge of French) or unilingual Anglophone.

- ♦ On the other hand, Francophones tend to quickly resort to English when dealing with Anglophone colleagues, regardless of the number of Francophones in the work unit.

Respondents nevertheless felt that courses focused on reading and oral comprehension skills in the second official language would contribute to promoting greater use of French, especially during meetings and in written communication. Such training should be available to all employees, including those holding unilingual positions.

Finding no. 5: The influence exerted by the presence of unilingual Anglophones is very strong and results in a high level of use of English as the language of work.

D. A real preference or adapting to circumstances?

The study on attitudes towards use of both official languages in the public service reveals that, in bilingual regions overall, most Anglophones and Francophones who speak both languages say they are satisfied with the use of English and French at work. Are respondents expressing a genuine satisfaction or a compromise position that points to the predominance of English? Until now, there was no evidence to confirm either view.

Sociolinguistic analysis by the Office of the Commissioner of Official Languages makes it possible to evaluate the accuracy of this expressed satisfaction. In the survey questionnaire, respondents were asked:

- ♦ to specify, in percentages, the current rate of use of English and French with the different people they deal with in their immediate work unit; and
- ♦ to specify, in percentages, the rate of use of English and French that they would consider ideal.

The results demonstrate a clear preference, equally strong among Anglophones and Francophones, for greater use of French at work.

Table 2 – Preference of Anglophone respondents on the rate of use of both official languages

	Anglophones			
	Rate of use of English		Rate of use of French	
	current	desired	current	desired
During meetings	78%	64%	22%	36%
Dealing with senior management	81%	69%	19%	31%
Dealing with supervisor	85%	82%	15%	18%
With Francophone colleagues	57%	42%	43%	58%

Table 3 – Preference of Francophone respondents on the rate of use of both official languages

	Francophones			
	Rate of use of English		Rate of use of French	
	current	desired	current	desired
During meetings	72%	45%	28%	55%
Dealing with senior management	67%	44%	33%	56%
Dealing with supervisor	44%	29%	56%	71%
With Anglophone colleagues	73%	60%	27%	40%

Meetings are the place where the unequal status of the two languages is most strongly felt. They reflect the prevailing organizational culture. Respondents from both language groups agree that when Anglophones and Francophones participate in the same meeting, the person conducting the meeting must always encourage each person to use his or her first official language.

E – A work environment still below standard

Each year, the Commissioner of Official Languages receives and investigates many complaints¹⁶ describing the lack of equality of the two official languages. Complaints are a useful tool for any ombudsman because they point to important shortcomings and sometimes to systemic problems. It should be pointed out that federal institutions are often content to implement superficial or stop-gap solutions. Despite repeated recommendations by the Commissioner of Official Languages, problems persist.

For example, federal employees in bilingual positions in designated bilingual regions complain that they cannot work in the language of their choice. Most complaints deal with a lack in one official language or the other of internal services, written material or professional training. Other complaints have to do with the unilingual character of meetings or the general work environment.

Even today, the Office of the Commissioner receives complaints about the lack of bilingual keyboards (non-conformance to Treasury Board standard 5) and the lack of French software on individual workstations.

The majority of complaints (about two-thirds) come from public servants working in the National Capital Region; most are made by Francophones. Complaints regarding the use of both official languages in the workplace rank second in frequency; the most frequent complaints deal with service to the public.

According to the study on attitudes regarding the use of both official languages in the public service, a large amount of work documentation is available only in English (62%), even in regions of Quebec where French is the only language of work (22% of documentation in such regions is only available in English).

This is confirmed by an analysis of the *2002 Public Service Employee Survey*. The results describe work environments where English still predominates. A significant number of employees in designated bilingual positions still express dissatisfaction with regard to respect for their language rights. Erasing old habits is not easy. Unfortunately, spontaneous use of French as a language of work is still not part of the public service culture.

16. See the various annual reports of the Office of the Commissioner of Official Languages.

Table 4 – 2002 Public Service Employee Survey, in-depth analysis of the results by first official language of incumbents of bilingual positions in the National Capital Region

Survey questions	Response	Francophones	Anglophones
2. The material and tools provided for my work, including software and other automated tools, are available in the official language of my choice.	Mostly disagree/ strongly disagree	15%	1%
17. The training offered by my department is available in the official language of my choice.	Sometimes/ rarely or never	15%	3%
53B. To what extent, if at all, has lack of access to language training adversely affected your career progress in the public service over the last three years?	Moderately/ significantly	10%	20%

The results above demonstrate a gap in equality of the two official languages. For Francophones, the gap occurs in work tools and professional training. For Anglophones, the gap is in access to language training: 20% of respondents said lack of access to language training had a moderate or significant adverse affect on their career advancement.

Although significant progress has been made over the years in terms of the capacity of federal institutions, the situation is still not perfect. Sociolinguistic analysis confirms the survey data from federal public servants. About one-quarter of Francophone respondents said the quality of training and professional development is not comparable in the two official languages. Yet these are essential elements for equipping employees to give their best effort at work. There is a significant gap in the availability of training in the language of choice for Anglophone (3%) and Francophone respondents (15%).

According to the same sociolinguistic analysis, one-quarter of Anglophone respondents and half of Francophone respondents agree that the availability of work tools (manuals, directives and software) in only one official language, followed by a version in the second language at some later date, is a serious obstacle that must be corrected.

Finding no. 6: Given the absence of quality tools, training and professional development in French, resorting to English is sometimes the only option for Francophones.

SUPERFICIAL MONITORING

As previously mentioned, the federal government has concentrated so far on building up its institutional capacity and the language capacity of its employees. Follow-up has focused largely on achieving these objectives. The annual report of the President of the Treasury Board each year details the number of positions designated bilingual, the language requirements of those positions and the number of incumbents who meet the requirements.

Although these figures provide an idea of the capacity of institutions, sociolinguistic analysis clearly shows that meeting a linguistic profile does not necessarily translate into the use of a second language. Even if employees meet the linguistic requirements of the position after their completion of language training, only a few of them use their language skills when they return to work. Many quickly forget them. The prevailing organizational culture continues to favour the use of English.

Finding no. 7: Meeting a linguistic profile does not necessarily entail that the second language will be used. Monitoring carried out by the Treasury Board Secretariat does not allow us to draw any conclusions about the actual use of the two official languages.

Deputy ministers must ensure that linguistic duality is a basic value that is accepted, respected and made real in their respective departments. All senior managers should be held accountable for this responsibility. The degree to which they fulfill this role should be one of the criteria for performance evaluation and promotion.

Survey respondents agree that supervisors in a bilingual position should be evaluated on the concrete measures taken to create a work environment conducive to the use of both official languages, and not simply on meeting the linguistic profile of their positions. Institutions should therefore develop indicators based on the actual use of both official languages and report their findings annually.

Moreover, the Commissioner finds it unacceptable that the government has not taken greater advantage of the tools available to it for strengthening its official languages monitoring role and for establishing a framework for dialogue between senior managers and the staff they direct. Making the survey results of federal government employees available to federal institutions—based on the first official language, the linguistic designation of a position and the type of region (bilingual/unilingual)—would allow those institutions to do their own performance evaluation. Surveys of federal public servants can be a valuable self-assessment tool that can help identify obstacles and allow the setting of objectives suited to the nature of the institution and to specific work environments. The survey results should evaluate the workplace not on the basis of employee satisfaction but by comparing the real use of the two official languages with the desired degree of use.

The *2002 Public Service Employee Survey* did not allow federal institutions to analyze in depth the results on official languages. The following example will underline that fact. According to the 2002 survey results, 17% of incumbents in bilingual positions stated that they do not feel at ease using the official language of their choice during meetings. Analysis of that same question, according to first official language, reveals that only 3% of Anglophones, compared to 22% of Francophones, do not feel at ease using the official language of their choice. One therefore has to conclude that, in terms of bilingual positions, it is Francophone employees who are dissatisfied.

The 2002 survey does not allow senior managers to identify problem areas in terms of official languages within their respective institutions. Official language issues should be among the main questions examined in future surveys of federal public servants. The government should do a more detailed analysis of survey results so that federal institutions can assess themselves; set objectives appropriate to their organization; and report on the achievement of these objectives to all of their employees.

SUMMARY AND RECOMMENDATIONS

As the sociolinguistics analysis shows, senior management has a fundamental role to play regarding the importance given to linguistic duality in the workplace. The perception that senior managers are unilingual tends to create a workplace in which English dominates. Managers and supervisors at every level must therefore communicate regularly in both official languages and demonstrate concretely the importance they give to linguistic duality. It is only by becoming models of bilingualism themselves that managers will be able to foster work environments in which both official languages have equal status.

Furthermore, more than half of all supervisory positions only require an intermediate or B-level knowledge of the second language. Anglophone supervisors therefore cannot acquire the linguistic skills they need to carry out their work adequately in both official languages. This lack of support often results in the recourse to English.

In some cases, Francophones do not have access to quality work tools or professional development or training courses in French. The recourse to English is often the only choice for Francophones who want to advance within the federal public service.

These conclusions allow us to develop 10 recommendations for deputy heads and central agencies. The goal is to strengthen the leadership and the institutional capacity of the federal government and thereby foster an organizational culture that respects the linguistic rights of its employees.

The Commissioner recommends that deputy heads:

1. demonstrate by concrete measures their commitment to Canada's linguistic duality by developing a management framework for official languages, which reflects strategic priorities and which includes indicators based on the actual use of both official languages; and
2. respect at all times the language rights of their employees in terms of work instruments, internal services and professional training.

The Commissioner recommends that the Clerk of the Privy Council:

3. require deputy heads to have the same level of bilingualism as that required for other EXs in the public service and implement a formal language evaluation system; and

4. evaluate deputy heads on their ability to create a work environment that respects the linguistic rights of all employees and that this factor be a prerequisite in determining performance bonuses.

The Commissioner recommends that the Public Service Human Resources Management Agency of Canada:

5. conduct a rigorous review of **all** senior managers—including managers whose positions or functions are EX-equivalents—to ensure they meet the minimal bilingualism requirement CBC;
6. eliminate, effective April 1, 2007, non-imperative staffing for all EX 01 level positions (including EX-equivalents) in designated bilingual regions or in unilingual regions, when the functions of the position involve supervision of employees in bilingual or either/or positions;
7. raise to at least CBC, by April 1, 2007, the linguistic profile for all supervisory positions in bilingual regions, when the incumbent is required to supervise employees in bilingual or either/or positions; and
8. include official languages among the main questions examined in future surveys of federal public servants, and do a more detailed analysis of survey results so that federal institutions can assess themselves.

The Commissioner recommends that the Canada School of the Public Service:

9. offer mandatory training courses, starting in autumn 2004, for senior managers and supervisors to make them aware of the impact the unequal status of both official languages has in work environments and enable them to put in place the measures necessary to attain a work environment that respects employees' linguistic rights; and
10. make available, as soon as possible, second-language training courses, focused on reading and oral comprehension skills, to promote receptive bilingualism for unilingual employees.

C ONCLUSION

The creation of an organizational culture that respects the language rights of its employees represents a challenge that must be met. The conclusions of recent studies and sociolinguistic analysis have made it possible to identify three interrelated priority areas for action: leadership, institutional capacity and personal capacity.

Beyond the learning of second-language skills, the questions of use and retention are of prime importance. Senior managers, supervisors at all levels and employees of both language groups all have a role to play in creating an organizational climate in which every person is respected and valued.

This report also contains recommendations for deputy heads, the Clerk of the Privy Council, the Public Service Human Resources Management Agency and the School of the Public Service, to help them strengthen the federal government's official languages program. It also proposes a management framework of targeted actions designed to fully integrate Canada's linguistic duality into the organizational culture of government and, in doing so, to contribute to a genuine co-existence of respect for English and French in the workplace. It is now up to deputy heads to adapt this framework to the nature and mandate of their respective institutions.

LIST OF RECOMMENDATIONS OF THE CANADIAN CENTRE FOR MANAGEMENT DEVELOPMENT ROUNDTABLE

Recommendations concerning the linguistic capacity of Public Service employees

Participation rate

1. The Public Service must pursue efforts to maintain equitable participation by French-speakers in job categories related to the institutional mandate of organizations and remedy the overrepresentation of French-speakers in job categories in which they provide administrative services to other public servants.
2. The Public Service must implement a recruitment strategy to remedy the under-representation of English-speakers in the federal Public Service in Québec.

Attainment of the linguistic profile and the bilingualism bonus

3. The government must maintain its commitment to ensuring that all managers at the EX level attain the relevant language requirements.
4. The Public Service must invest more extensively in language training for middle managers working in bilingual regions and make such managers proficient to the C-B-C level when their duties warrant doing so.
5. The Public Service must review the linguistic requirements pertaining to certain middle management and supervisory positions in unilingual regions in order to foster the establishment of bilingual work relations in conjunction with horizontal initiatives between unilingual and bilingual regions.
6. The government and the unions must reassess the effectiveness of the bilingualism bonus in conjunction with the review of the Official Languages Program and the modernization of human resources and examine the possibility of reinvesting funding for the bonus in employee training and skills upgrading.

Staffing of bilingual positions

7. The Treasury Board must review the policy governing the staffing of bilingual positions in order to clarify the attribution of linguistic requirements to the positions to be filled. Bilingual imperative staffing should become the norm and exemptions to the attainment of the linguistic profile for employees in designated bilingual positions should require the approval of deputy heads.

8. The Public Service must play close attention to the needs of the middle managers who must play a broader role in staffing bilingual positions and the development of employee language skills in conjunction with the modernization of human resources management.

Recruitment, career development and personnel retention

9. Recruitment strategies must focus, in particular, on bilingual candidates to fill bilingual positions.
10. Recruitment strategies must enhance the attractiveness of bilingualism among English-speakers, French-speakers and members of the visible minorities and should clearly specify that newly hired employees will receive the necessary language training.
11. The Public Service must satisfy the pressing language training needs of its middle managers to foster personnel retention and ensure the availability of bilingual replacement managers for positions at the executive level.
12. The Public Service must satisfy the pressing language training needs of members of the visible minorities in order to facilitate their career advancement in the Public Service and to foster personnel retention.

Training and language evaluation

13. The Public Service must regard language training as a key component of learning and career development plans and indicate to employees that their language skills will affect their careers.
14. The Public Service Commission and government departments must invest the appropriate resources to anchor language skills at the beginning of employees' careers and establish a language training program for newly hired employees that includes an assignment or immersion in the second language.
15. The Public Service Commission and government departments must invest in follow-up to language training to foster the maintenance of the language skills acquired, i.e. develop skills upgrading programs and flexible educational tools adapted to the employees' learning styles.

16. The Public Service Commission must invest additional funds with respect to the evaluation of employees' language skills to increase the frequency of oral interaction tests and eliminate test exemptions.
17. The Public Service Commission must satisfy the specific educational needs of certain members of the visible minorities by developing the appropriate language training program and support measures.

Recommendations concerning the use of the official languages in the workplace

18. Senior and middle managers must set an example with respect to bilingualism in the workplace in conjunction with hierarchical communications and during meetings.
19. French-speakers have an important role to play in promoting the use of French and, with the support of their managers, they must take advantage of their right to express themselves in the language of their choice.
20. Contractual rules governing professional services must be tightened in order to ensure that consultants work in both official languages.
21. Departments and managers must rely on existing good practices and tools with regard to the language of work and test them in order to foster the effective use of both official languages in the workplace.
22. Deputy heads must take advantage of the support of public servants for bilingualism in order to revitalize efforts centred on the language of work.
23. Departments and agencies must promote the rights and obligations of employees and managers with respect to the language of work and remedy erroneous perceptions concerning the scope of the requirements of the official languages policy.
24. Departments and agencies must rely on employee perceptions and attitudes to create a culture in which linguistic duality is recognized as an integral, positive part of a workplace centred on the core values of respect and inclusion.

BIBLIOGRAPHY

Bourhis, Richard Y., *Organizational and Sociolinguistic Determinants of Official Languages Use in the Canadian Public Service*, study produced for the Office of the Commissioner of Official Languages, January 2004.

Bourhis, Richard Y., Dominique Lepicq and Itesh Sachdev, *La psychologie sociale de la communication multilingue*, article published in *DiversCité Langues*, Volume V, 2000.

Canadian Centre for Management Development, *French to Follow? Revitalizing Official Languages in the Workplace*, report of the Action-Research Roundtable on Official Languages in the Workplace, 2003.

Canadian Centre for Management Development, *A Strong Foundation*, report of the Task Force on Public Service Values and Ethics, 2000.

NFO CFgroup, *Attitudes Toward Both Official Languages in the Public Service of Canada*, study presented to the Treasury Board of Canada Secretariat, the Office of the Commissioner of Official Languages, Communications Canada and Canadian Heritage, August 2002.

Privy Council Office, *The Next Act: New Momentum for Canada's Linguistic Duality – The Action Plan for Official Languages*, 2003.

Public Service Commission of Canada, *Determining the Linguistic Profile of Bilingual Positions*, available online.

Statistics Canada, *Additional Data – 2002 Public Service Employee Survey's Results*.

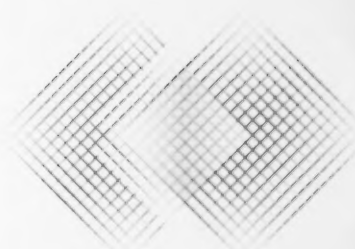
Treasury Board of Canada Secretariat, *2002-2003 Official Languages Annual Report*, October 2003.

Treasury Board of Canada Secretariat, *Background: Release of Government-Wide Results of the 2002 Public Service Employee Survey*, Treasury Board Secretariat, December 2, 2002.



Commissariat
aux langues
officielles

Office of the
Commissioner of
Official Languages



*D*e la parole aux gestes

La langue de travail
au sein de la fonction
publique fédérale

FAITS SAILLANTS

Selon des études récentes du Secrétariat du Conseil du Trésor et des plaintes déposées au Commissariat aux langues officielles, le français demeure sous-utilisé comme langue de travail dans les régions désignées bilingues.

Devant ce constat, le Commissariat aux langues officielles a effectué au cours de l'été 2003 une analyse sociolinguistique dans la région de la capitale nationale en vue de mieux comprendre l'ensemble des motivations et des contraintes personnelles et organisationnelles qui influencent le choix d'une langue dans diverses situations au travail. Au cours de l'été 2003, plus de 2 000 questionnaires ont été envoyés à des fonctionnaires travaillant dans la région de la capitale nationale. Au total, 1 221 questionnaires ont été remplis, ce qui équivaut à un taux de réponse global de 60,9 p. 100. Les résultats démontrent que :

- ♦ Au sein de la région de la capitale nationale, l'anglais a souvent prédominance dans la culture organisationnelle.
- ♦ La haute gestion joue un rôle primordial en ce qui a trait à l'importance que revêt la dualité linguistique. C'est elle qui, bien souvent, donne le ton.
- ♦ La perception d'unilinguisme de la haute gestion est un obstacle important à l'usage des deux langues officielles. Bien que la majorité des cadres de la catégorie « EX » satisfassent aux exigences linguistiques de leur poste, bon nombre d'entre eux n'utilisent pas le français.
- ♦ Chez les anglophones, le manque de confiance dans le travail accompli en français favorise le recours à l'anglais. Chez les francophones, par contre, une meilleure connaissance de l'anglais semble favoriser le recours à l'anglais et ainsi accentuer une tendance qui existe déjà. L'habitude de travailler en anglais est encore plus évidente quand on constate que les francophones utilisent parfois l'anglais, et ce, même lorsqu'ils communiquent entre eux.
- ♦ Les francophones ont révélé une tendance à favoriser la langue de leur superviseur au détriment de leur première langue officielle. Un grand nombre d'entre eux ont déclaré préférer travailler en anglais afin que leur rendement soit reconnu à sa juste valeur. De plus, l'anglais est considéré comme la langue de l'ascension professionnelle.
- ♦ Par ailleurs, le recours fréquent à l'anglais par les francophones a pour effet de décourager plus d'un anglophone.
- ♦ En général, les répondants jouissent d'un milieu de travail où 98 p. 100 du personnel peut communiquer en anglais et où 28 p. 100 des anglophones sont unilingues. Les anglophones ont donc très rarement besoin d'interagir avec des collègues unilingues francophones.

- * Les anglophones et les francophones sont tous deux en faveur d'un usage accru du français au travail. Les réunions sont les occasions où le statut inégal des deux langues officielles se fait le plus sentir.
- * Pour être de bons leaders, les gestionnaires doivent comprendre et tenir compte du statut inégal des deux langues officielles. En raison de sa sous-utilisation, le français exige des mesures spéciales pour atteindre l'équilibre par rapport à l'anglais.

L'analyse sociolinguistique a permis de dégager un cadre de gestion des langues officielles en milieu de travail. Le cadre comprend trois axes d'intervention stratégiques sur lesquels repose l'instauration d'une culture organisationnelle qui respecte véritablement les droits linguistiques du personnel : le leadership, la capacité personnelle et la capacité institutionnelle. En raison de leur interdépendance, ces trois axes d'intervention doivent faire l'objet d'efforts constants et simultanés. Le cadre de gestion propose aux administrateurs généraux des mesures concrètes pour créer une telle culture organisationnelle.

Outre le cadre de gestion destiné aux administrateurs généraux, la présente étude formule dix recommandations à l'intention des institutions fédérales, du greffier du Conseil privé, de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique et de l'École de la fonction publique.

TABLE DES MATIÈRES

I	INTRODUCTION	2
II	CONTEXTE	4
III	MÉTHODOLOGIE	6
IV	PORTRAIT ETHNOLINGUISTIQUE DES RÉPONDANTS	7
V	PORTRAIT DE LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE DANS LA RÉGION DE LA CAPITALE NATIONALE	8
VI	CADRE DE GESTION DES LANGUES OFFICIELLES	10
VII	UN CHANGEMENT DE CULTURE... QUI SE FAIT TOUJOURS ATTENDRE : RÉSULTATS DE L'ANALYSE SOCIOLINGUISTIQUE	13
	A. LE LEADERSHIP – JOINDRE LE GESTE À LA PAROLE	13
	B. USAGE DE LA LANGUE SECONDE – LES ATTENTES SONT-ELLES RÉALISTES?	18
	C. UN MILIEU DE TRAVAIL FORTEMENT INFLUENCÉ PAR LA PRÉSENCE D'UNILINGUES	23
	D. PRÉFÉRENCE RÉELLE OU ACCOMMODEMENT DE CIRCONSTANCES?	24
	E. UN MILIEU DE TRAVAIL ENCORE DÉFICIENT	26
VIII	DES MESURES DE SUIVI SUPERFICIELLES	28
IX	RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS	30
X	CONCLUSION	32
	ANNEXE A	
	LISTE DES RECOMMANDATIONS DE LA TABLE RONDE DU CENTRE CANADIEN DE GESTION	33
	BIBLIOGRAPHIE	37

INTRODUCTION

Depuis nombre d'années, le gouvernement fédéral met en œuvre des mesures pour promouvoir la dualité linguistique comme valeur fondamentale du Canada. Ces mesures ont souvent été reléguées au second rang en raison du contexte économique, social ou administratif de l'heure. La valeur du bilinguisme n'étant toujours pas intégrée pleinement à la culture des organisations fédérales, les langues officielles continuent d'être greffées artificiellement au fonctionnement de l'État. Après plus de trente ans, force est de constater que les institutions fédérales n'accordent pas au français un statut égal à l'anglais. En effet, le gouvernement fédéral fonctionne encore très souvent en anglais.

La *Loi sur les langues officielles* établit pourtant l'égalité entre le français et l'anglais dans les institutions fédérales. En pratique, cela veut dire que, dans les régions désignées bilingues¹, les institutions fédérales doivent veiller à ce que le milieu de travail soit propice à l'usage des deux langues officielles. Elles doivent aussi veiller à ce que le personnel puisse exercer son droit d'utiliser l'une ou l'autre langue, sous réserve des obligations de servir le public et d'autres employés. Par exemple, les institutions doivent respecter certaines obligations minimales :

- ♦ fournir les services internes (comme la rémunération, la formation, le perfectionnement professionnel, les services administratifs et informatiques) dans les deux langues officielles;
- ♦ mettre à la disposition du personnel les instruments de travail d'usage courant et généralisé dans les deux langues officielles (comme les manuels, les politiques, les directives et les logiciels);
- ♦ assurer la supervision du personnel qui exerce des fonctions requérant l'usage des deux langues officielles (poste bilingue), ou des fonctions requérant l'usage de l'une ou l'autre langue (poste réversible²), dans la langue officielle que choisit le subalterne;
- ♦ veiller à ce que la haute direction de l'organisme soit en mesure de fonctionner dans les deux langues officielles.

1. La langue de travail repose sur le concept de « région bilingue ». Ainsi, la *Loi sur les langues officielles* précise certaines régions où, en raison des facteurs démographiques, le français et l'anglais y sont les langues de travail et possèdent un statut et des privilèges égaux. Les régions désignées comprennent la région de la capitale nationale, certaines parties du Nord et de l'Est de l'Ontario, la région de Montréal, certaines parties des Cantons de l'Est, de l'Ouest québécois et de la Gaspésie ainsi que le Nouveau-Brunswick. Dans ces régions, les deux langues officielles sont utilisées couramment, contrairement aux autres régions du Canada où une seule langue prédomine.

2. Dans l'administration fédérale, il existe quatre types de postes :

- bilingue : un poste dont les fonctions requièrent l'usage du français et de l'anglais;
- anglais essentiel : un poste dont les fonctions doivent être effectuées essentiellement en anglais;
- français essentiel : un poste dont les fonctions doivent être effectuées essentiellement en français;
- réversible : un poste unilingue qui permet au titulaire de choisir sa langue de travail à son entrée en fonction.

En d'autres termes, en vertu de la *Loi sur les langues officielles*, les locuteurs qui s'expriment soit en français, soit en anglais doivent faire l'objet d'une égale considération, d'un égal respect.

Compte tenu des plaintes³ déposées au Commissariat et à la sous-utilisation notable du français comme langue de travail soulevée dans les études⁴ récentes sur le sujet, la commissaire aux langues officielles s'est engagée dans un réexamen complet de la problématique entourant l'usage des deux langues officielles en milieu de travail. La présente étude vise donc à mieux comprendre l'environnement sociolinguistique et la dynamique interculturelle qui caractérisent un milieu de travail bilingue et à recommander au gouvernement des interventions qui contribueront à une véritable cohabitation respectueuse du français et de l'anglais au sein des institutions fédérales.

3

3. Selon le *Rapport annuel 2002-2003* de la commissaire aux langues officielles, plus de la moitié des plaintes portant sur la langue de travail (54 p. 100) ont été principalement déposées par des employés de la région de la capitale nationale. La majorité proviennent des francophones.

4. En 2002, le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié deux études qui portent sur les langues officielles en milieu de travail : *Attitudes face à l'utilisation des deux langues officielles dans la fonction publique du Canada* et *Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux 2002*.

Au cours de l'année 2002, le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié deux études importantes qui traitent de l'usage des langues officielles en milieu de travail, l'une intitulée *Attitudes face à l'utilisation des deux langues officielles dans la fonction publique du Canada* et l'autre, *Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux 2002*. Ces deux études ont permis de recueillir des données qui permettent de mieux cerner les enjeux.

L'étude *Attitudes face à l'utilisation des deux langues officielles* a été réalisée en collaboration avec le Commissariat aux langues officielles, Patrimoine canadien, les Affaires intergouvernementales et Communication Canada. Plus de 5 000 employés ont été consultés dans le cadre de cette étude qui visait globalement à évaluer le degré d'appui dans la fonction publique à l'égard des politiques sur les langues officielles. L'étude avait aussi pour objectif de proposer des moyens qui permettraient de modifier les attitudes, le cas échéant.

L'étude confirme un degré élevé d'adhésion aux principes de base du programme des langues officielles. En outre, elle révèle que, dans l'ensemble des régions bilingues, la plupart des anglophones et des francophones qui s'expriment dans les deux langues se disent satisfaits du degré d'usage du français et de l'anglais au travail. Dans la région de la capitale nationale, toutefois, on observe que les anglophones bilingues aimeraient parler français trois fois plus qu'ils ne le font actuellement (soit 39 p. 100 au lieu de 13 p. 100).

Le *Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux 2002* a été mené auprès de l'ensemble de la fonction publique canadienne. Il visait essentiellement à permettre aux institutions fédérales d'obtenir une bonne évaluation de leur milieu de travail respectif et de mesurer la satisfaction des fonctionnaires par rapport à leur environnement de travail en général. Il avait pour objectif d'aider les gestionnaires et leur personnel à créer un milieu de travail sain, favorable et stimulant. Pour la première fois, le sondage incluait six questions sur les langues officielles en milieu de travail.

Le sondage permet de mieux comprendre ce que pensent les employés à l'égard de l'usage des langues officielles au travail. Il révèle que, dans l'ensemble des régions bilingues, 88 p. 100 des fonctionnaires sont d'avis qu'ils peuvent communiquer avec leur superviseur dans la langue officielle de leur choix : 92 p. 100 d'anglophones et 84 p. 100 de francophones l'affirment. Le sondage démontre que 80 p. 100 des fonctionnaires sont d'avis qu'ils peuvent utiliser la langue officielle de leur choix durant les réunions : 86 p. 100 d'anglophones et 74 p. 100 de francophones l'affirment. Or, à l'analyse de ces mêmes données, fondée à la fois sur la première langue officielle des titulaires et la désignation linguistique du poste, ces pourcentages se situent plutôt aux environs de 95 et 68 p. 100 respectivement pour la région de la capitale nationale.

Ces deux études ont aussi permis de mettre en évidence la sous-utilisation du français comme langue de travail. Par exemple, l'étude *Attitudes face à l'utilisation des deux langues*

officielles rapporte un traitement asymétrique évident des deux langues officielles : dans la région de la capitale nationale, les anglophones bilingues utilisent le français 13 p. 100 du temps par opposition aux francophones bilingues qui, eux, utilisent l'anglais 54 p. 100 du temps. Par ailleurs, 78 p. 100 des documents de travail sont rédigés en anglais par les répondants bilingues, comparativement à 22 p. 100 en français. Le sondage révèle que 34 p. 100 des francophones de la région de la capitale nationale, titulaires d'un poste bilingue, ne se sentent pas libres de rédiger des documents dans la langue officielle de leur choix, comparativement à 5 p. 100 pour les anglophones.

Au cours de l'été 2003, le Centre canadien de gestion publiait aussi une étude sur l'usage des deux langues officielles en milieu de travail. Fruit des travaux d'une table ronde rassemblant des hauts fonctionnaires et des spécialistes de l'intérieur et de l'extérieur de la fonction publique fédérale, l'étude *Le français à suivre? : redonner un dynamisme aux langues officielles en milieu de travail*⁵ soulève de nombreux obstacles à l'usage du français comme langue de travail. Parmi les barrières qui y sont citées, on compte : la méconnaissance, chez les employés, des droits et obligations en matière linguistique; le déroulement de séances d'information et de réunions dans une langue seulement; l'unilinguisme des surveillants et des membres de la haute gestion; le manque de leadership. (La liste des recommandations de la Table ronde est jointe à l'annexe A à titre d'information.)

Les conclusions de ces études portent à croire qu'un appui solide à la dualité linguistique ne se traduit pas systématiquement par un usage accru du français au travail. De plus, bien que les fonctionnaires sentent qu'ils peuvent communiquer dans la langue officielle de leur choix, bon nombre hésitent à exercer ce choix. Malgré les progrès réalisés depuis l'adoption de la première *Loi sur les langues officielles* en 1969, la langue de travail accuse des retards importants par rapport à la langue du service au public. Des problèmes sérieux persistent et entravent l'usage des deux langues officielles en milieu de travail, particulièrement du français.

Le Commissariat aux langues officielles a donc amorcé une analyse sociolinguistique afin de mieux comprendre l'ensemble des motivations et des contraintes personnelles et organisationnelles qui influencent le choix d'une langue dans diverses situations au travail. Elle vise également à mesurer la satisfaction réelle des fonctionnaires devant l'usage des deux langues officielles au travail.

5. À la suite d'une proposition de la commissaire, le Centre canadien de gestion a créé une table ronde pour réfléchir aux gestes concrets que devraient poser le gouvernement et les gestionnaires pour accroître l'usage des deux langues officielles en milieu de travail. Le rapport *Le français à suivre? : redonner un dynamisme aux langues officielles en milieu de travail* est paru en août 2003. Il est disponible à l'adresse suivante : http://www.ccmd-ccg.gc.ca/Research/publications/pdfs/OI_f.pdf.

MÉTHODOLOGIE

La présente étude est la première d'une série d'études sur la problématique entourant l'usage des deux langues officielles dans les milieux de travail bilingues. On prévoit que cet examen s'échelonnnera sur au moins deux autres années. Pour commencer, le Commissariat s'est attardé aux organismes situés dans la région de la capitale nationale, qui sont régis par les politiques linguistiques du Conseil du Trésor. La région de la capitale nationale compte le plus gros bassin de postes bilingues.

Par la suite, la réflexion du Commissariat englobera les autres régions bilingues du pays; le contexte sociolinguistique de Montréal est possiblement différent de celui de la région de la capitale nationale ou du Nouveau-Brunswick. Par ailleurs, l'environnement de travail au sein d'une société d'État peut s'avérer assez différent de celui d'un ministère, puisqu'une société d'État n'est pas assujettie aux directives du Conseil du Trésor mais est seulement tenue de s'en inspirer. Bien que la *Loi sur les langues officielles* s'applique autant à l'une qu'à l'autre, les règles peuvent varier.

Au cours de l'été 2003, plus de 2 000 questionnaires⁶ ont été envoyés à des fonctionnaires travaillant dans la région de la capitale nationale. Les répondants ont été choisis au hasard dans la base de données des postes bilingues du Secrétariat du Conseil du Trésor. Au total, 1 221 questionnaires ont été remplis, ce qui équivaut à un taux de réponse global de 60,9 p. 100.

6. Le questionnaire et l'analyse des données ont été effectués en collaboration avec le professeur Richard Y. Bourhis, spécialiste en psychologie sociale et en sociolinguistique, qui est aussi directeur de la Chaire Concordia-UQAM (Université du Québec à Montréal) en études ethniques.

PORTRAIT ETHNOLINGUISTIQUE DES RÉPONDANTS

- Parmi les répondants, 16,6 p. 100 font partie du groupe EX; 34,6 p. 100 de la gestion intermédiaire; 27,5 p. 100 des agents; et 17,5 p. 100 du personnel de soutien. (Près de 4 p. 100 n'ont pas déclaré leur niveau d'emploi.)
- Plus de 56 p. 100 des répondants ont désigné l'anglais comme première langue officielle, contre 44 p. 100 qui ont désigné le français.
- Parmi ceux et celles qui ont déclaré l'anglais comme première langue officielle, 80 p. 100 ont aussi l'anglais comme langue maternelle, 8 p. 100 le français et 12 p. 100 une langue autre que le français ou l'anglais.
- Parmi ceux et celles qui ont déclaré le français comme première langue officielle, 1 p. 100 ont déclaré l'anglais comme langue maternelle, 96 p. 100 le français et 3 p. 100 une langue autre que le français ou l'anglais.
- Chez les anglophones, 9 p. 100 ont répondu aux questions en français, comparativement à 13 p. 100 des francophones qui ont choisi de répondre en anglais.

Les trois derniers points révèlent une certaine prédominance de l'anglais comme langue de travail au sein de la fonction publique fédérale.

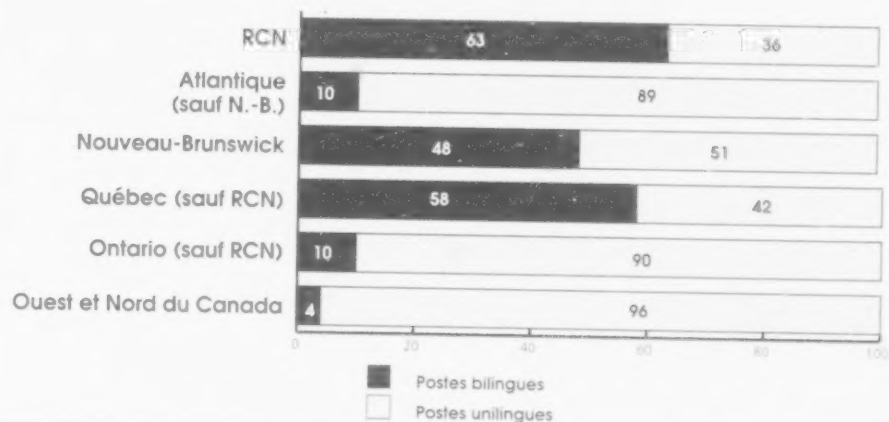
7. La première langue officielle d'une personne est la langue – anglais ou français – à laquelle elle s'identifie le mieux et est généralement la plus compétente, sans égard à son origine ethnique et sa première langue apprise.

PORTRAIT DE LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE DANS LA RÉGION DE LA CAPITALE NATIONALE

La région de la capitale nationale (RCN) compte au total 67 008 postes, dont 63 p. 100 sont désignés bilingues. Du total de postes bilingues, un tiers nécessite une connaissance supérieure⁸ de la langue seconde, et deux tiers, une connaissance intermédiaire⁹.

- ♦ Près de 80 p. 100 des superviseurs satisfont aux exigences linguistiques de leurs postes.
- ♦ Plus de 85 p. 100 des titulaires de postes bilingues, chargés d'assurer la prestation de services internes, respectent les exigences linguistiques de leurs postes.

Graphique 1 - Exigences linguistiques des postes, par région



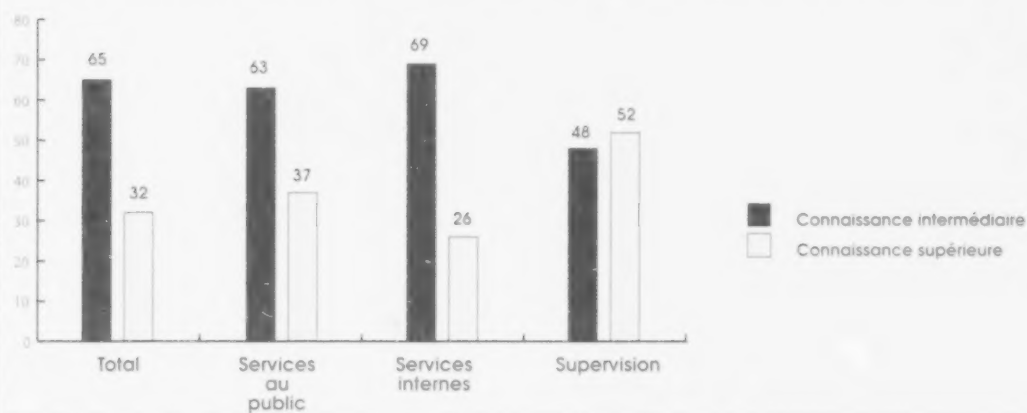
Source : Secrétariat du Conseil du Trésor, *Rapport annuel sur les langues officielles 2002-2003*, octobre 2003.

8. Une connaissance supérieure en langue seconde équivaut au niveau C.

9. Une connaissance intermédiaire en langue seconde équivaut au niveau B.

- * Au moins 6 p. 100 des superviseurs sont exemptés de respecter les exigences linguistiques de leurs postes en vertu du *Décret d'exclusion sur les langues officielles*.
- * Par contre, 10 p. 100 des superviseurs doivent satisfaire aux exigences linguistiques dans les deux ans suivant leur date de nomination.

Graphique 2 - Pourcentage de postes désignés bilingues dans la région de la capitale nationale, selon des fonctions précises et selon le niveau de bilinguisme exigé



Source : Secrétariat du Conseil du Trésor, 31 mars 2003. Les données ont été arrondies au pourcentage le plus près.

CADRE DE GESTION DES LANGUES OFFICIELLES

Les résultats des études citées précédemment¹⁰, l'analyse sociolinguistique effectuée par le Commissariat aux langues officielles au cours de l'été 2003 et les plaintes liées à la langue de travail que reçoit chaque année le Commissariat démontrent clairement que le changement de culture au sein des institutions se fait toujours attendre. Le français ne jouit pas encore d'un statut égal à l'anglais. L'instauration d'une culture organisationnelle qui respecte véritablement les droits linguistiques du personnel repose sur trois axes d'intervention stratégiques : le leadership, la capacité institutionnelle et la capacité personnelle. En raison de leur inter-

(...) le programme des langues officielles a manqué de souffle depuis une dizaine d'années alors que le pays et la fonction publique se tournaient en priorité vers la lutte au déficit budgétaire. Il importe maintenant de replacer les langues officielles au cœur de la mission des institutions en cause. Un changement durable, y compris un meilleur service au public et une plus grande utilisation des deux langues officielles au travail, ne sera possible que si la culture d'ensemble de la fonction publique change à l'égard de la langue.

Le prochain acte : un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne – Le plan d'action pour les langues officielles. Gouvernement du Canada, mars 2003.

dépendance, ces trois axes d'intervention doivent faire l'objet d'efforts constants et simultanés. Le cadre de gestion ci-dessous propose aux administrateurs généraux des mesures concrètes pour faciliter l'instauration d'une culture organisationnelle respectueuse des droits linguistiques.

Le gouvernement du Canada définit essentiellement **le leadership** par l'aptitude à produire un changement. Le

leadership suppose de faire part de la vision à toutes les parties en cause, de sorte qu'elles la comprennent et y croient. Il procure également un environnement qui inspirera et motivera les gens à surmonter les obstacles qui pourraient survenir en cours de route.

La **capacité institutionnelle** se définit par les moyens dont s'est dotée une organisation pour atteindre les résultats – politiques et directives, procédures, désignation de postes, formation, perfectionnement professionnel, outils de travail, mesures d'appui, cadre de responsabilisation, etc. – et les évaluer de façon efficace.

La **capacité personnelle**, quant à elle, se définit par l'atteinte et le maintien des compétences, l'usage, les attitudes, les perceptions et les comportements individuels.

Il est important que les cadres supérieurs de la fonction publique donnent forme à l'engagement du gouvernement envers l'égalité de statut et d'utilisation des deux langues officielles et envers les droits des employés de travailler dans la langue de leur choix. Nous ne devons pas nous contenter de montrer que nous prenons au sérieux l'obligation du gouvernement à cet égard, parce qu'il faut prouver que les choses peuvent fonctionner.

Alex Himelfarb, *Symposium de l'Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada*, le 5 juin 2002, Ottawa.

10. Attitudes face à l'utilisation des deux langues officielles dans la fonction publique du Canada, Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux 2002 et *Le français à suivre? redonner un dynamisme aux langues officielles en milieu de travail*.

Sans un leadership efficace à tous les niveaux de l'organisation, on peut difficilement s'attendre à ce que les efforts consentis au renforcement des capacités institutionnelles et personnelles se traduisent par un milieu de travail respectueux des droits linguistiques de son personnel, où les connaissances de ce dernier sont valorisées et mises à profit, et qui offre une possibilité de croissance. L'absence de leadership se traduit par un bilinguisme institutionnel souvent superficiel. De même, malgré un leadership visible, un manque d'appui organisationnel entraîne nécessairement une baisse de la capacité personnelle qui, à son tour, provoque une chute rapide de l'usage des langues officielles en milieu de travail.

Constat n° 1 : Étant donné leur interdépendance, ces trois axes d'intervention doivent faire l'objet d'efforts constants et simultanés pour donner les résultats escomptés.

Depuis l'adoption de la première *Loi sur les langues officielles*, le gouvernement fédéral s'est davantage attardé à édifier sa « capacité institutionnelle ». Il s'agissait au départ d'établir la structure du programme. Même si la situation n'est pas encore idéale, des progrès importants ont été faits à ce chapitre. De même, des ressources importantes ont été investies pour accroître la « capacité personnelle » des fonctionnaires. Sans incitatifs réels et en raison d'un « leadership sporadique », les acquis à ce niveau disparaissent rapidement.

Axes d'intervention stratégiques à l'intention des administrateurs généraux

Une culture qui respecte les
droits linguistiques du personnel



Capacité institutionnelle

- ◆ Renforcer l'infrastructure de gestion du programme des langues officielles au sein de l'institution – conseil, évaluation, formation, sensibilisation, etc.
- ◆ Élaborer un cadre de gestion axé sur les résultats, comprenant des indicateurs axés sur l'usage des deux langues officielles.
- ◆ Communiquer annuellement les résultats atteints à l'ensemble du personnel.
- ◆ Faciliter l'accessibilité du personnel à la formation linguistique.
- ◆ Mettre à la disposition du personnel des outils de maintien des acquis linguistiques.

Leadership

- ◆ Instaurer une culture organisationnelle axée sur le respect des droits linguistiques.
- ◆ Faire part de la vision à tous les employés, de sorte qu'ils la comprennent et y croient.
- ◆ Devenir des modèles du bilinguisme.
- ◆ Respecter en tout temps les droits linguistiques du personnel, tant au niveau des services internes, des outils de travail que de la supervision.
- ◆ Allouer les ressources nécessaires à l'atteinte des résultats.

Capacité personnelle

- ◆ Acquérir des compétences en langue seconde.
- ◆ Maintenir les acquis en utilisant couramment les deux langues officielles.
- ◆ Se prévaloir de ses droits linguistiques et communiquer dans la langue officielle de son choix.
- ◆ Respecter les droits linguistiques de ses collègues et subalternes.

UN CHANGEMENT DE CULTURE... QUI SE FAIT TOUJOURS ATTENDRE

RÉSULTATS DE L'ANALYSE SOCIOLINGUISTIQUE

A. Le leadership – joindre le geste à la parole

« Les fonctions et les possibilités du leadership dans l'administration fédérale sont offertes à tous les niveaux. Il n'en demeure pas moins qu'elles sont plus grandes aux échelons plus élevés et que les lacunes à ce niveau ont des conséquences très graves, qui se répercutent, telles les ondes sur un lac, jusqu'à la périphérie de la fonction publique¹¹. »

Des répondants ont rapporté devoir se plier à la langue de travail préconisée par la haute gestion, par souci d'efficacité et de rapidité. Près du quart des répondants francophones et environ 10 p. 100 des répondants anglophones déclarent que, dans leur unité de travail

respective, la direction exige que les travaux soient effectués dans une langue officielle plutôt qu'une autre.

Ce ne sont pas les concepts abstraits qui nous inculquent le bien, mais plutôt ce que nous vivons tous les jours dans un milieu concret et au contact de personnes en chair et en os. C'est dans un milieu qui y croit et qui les met en pratique tous les jours par des gestes, concrets et symboliques, que des valeurs se développent. D'où l'importance du leadership et des modèles de comportement.

De solides assises : Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, Centre canadien de gestion, 2000.

La *Loi* précise que la haute gestion doit être en mesure de fonctionner dans les deux langues officielles, afin que les subalternes puissent communiquer dans la langue officielle de leur choix. Le gouvernement fédéral a reconnu le niveau d'influence de la haute gestion sur la

culture organisationnelle des institutions. En 1998, il rehausse les exigences linguistiques des cadres au niveau supérieur, et ce, à l'oral et en compréhension. Paradoxalement, il restreint ces exigences à la catégorie « EX ». Dans la *Directive sur la dotation des postes bilingues* qui entrera en vigueur à compter du 1^{er} avril 2004, la dotation devient impérative lorsque les postes ou fonctions aux niveaux suivants sont situés dans une région désignée bilingue :

- à compter du 1^{er} avril 2004, tous les postes ou fonctions de niveau EX 04 et 05;
- à compter du 1^{er} avril 2005, tous les postes ou fonctions de niveau EX 03;
- à compter du 1^{er} avril 2007, tous les postes ou fonctions de niveau EX 02.

Les cadres supérieurs qui font partie de catégories d'emploi équivalentes à celle des « EX » ont aussi un rôle important à jouer afin de créer un milieu de travail respectueux des droits linguistiques de leurs employés. En fait, le bassin des « EX équivalents » est aussi important que celui des « EX ». Peu importe la catégorie d'emploi à laquelle ils appartiennent, tous les cadres supérieurs doivent être assujettis aux exigences en langue seconde (CBC) et aux échéanciers fixés

11. *De solides assises : Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique*, Centre canadien de gestion, 2000.

par le gouvernement. Il s'agit là d'une étape importante pour créer un milieu de travail où les membres des deux groupes linguistiques se sentent à l'aise d'utiliser la langue officielle de leur choix. Il est dommage que le Secrétariat du Conseil du Trésor (maintenant l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique) ait restreint aux membres de la catégorie « EX » les exigences de la politique et le suivi rigoureux qu'il exerce auprès de la haute gestion.

En outre, la dotation non impérative est encore utilisée à l'embauche de gestionnaires au niveau d'entrée (EX 01). Cette lacune est à corriger puisque les titulaires à ce niveau représentent environ la moitié de tous les cadres supérieurs de la catégorie « EX ».

Parmi treize obstacles organisationnels mentionnés dans le questionnaire, les répondants devaient choisir les trois énoncés qu'ils jugent comme étant les plus importants en tant qu'obstacles à l'usage des deux langues officielles dans leur milieu de travail. L'unilinguisme de la haute gestion ressort comme l'un des principaux obstacles à l'usage des deux langues officielles. Pour cette raison, la haute gestion doit avoir une connaissance élevée des deux langues officielles.

Constat n° 2 : La haute gestion a un rôle primordial à jouer en ce qui a trait à l'importance que revêt la dualité linguistique. Si la langue anglaise continue de prédominer au sein des milieux de travail, une bonne part de la responsabilité revient aux dirigeants. Ce sont eux qui, bien souvent, donnent le ton.

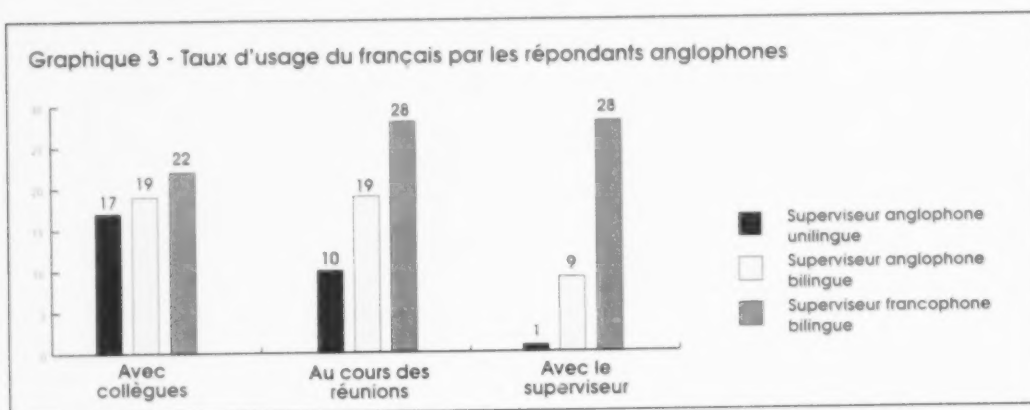
À l'instar de la haute gestion, les superviseurs jouent un rôle clé dans la création d'un milieu de travail qui respecte le statut égal des deux langues officielles, peu importe où et à quel niveau les superviseurs se situent dans la fonction publique. À cause de leur poste d'autorité, leur comportement a une incidence directe sur la culture organisationnelle de l'environnement de travail immédiat.

Une analyse plus poussée des données du *Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux 2002* a permis d'approfondir les résultats. Selon ce sondage, un nombre encore important de francophones dans des postes bilingues de la région de la capitale nationale a déclaré ne pas se sentir libre de parler dans la langue officielle de son choix avec son superviseur immédiat.

Tableau 1 – Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux 2002, analyse approfondie des résultats selon la première langue officielle des titulaires de postes bilingues dans la région de la capitale nationale

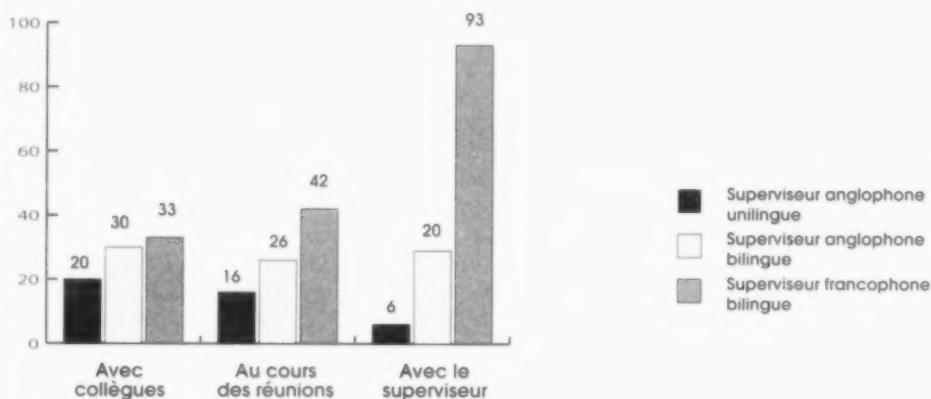
Questions du sondage	Réponse	Francophones	Anglophones
3. Lorsque je rédige des documents, y compris des courriels, je me sens libre de le faire dans la langue officielle de mon choix.	Plutôt en désaccord/ Totalemment en désaccord	34 %	5 %
23. Lorsque je communique avec mon (ma) superviseur(e) immédiat(e), je me sens libre de le faire dans la langue officielle de mon choix.	Plutôt en désaccord/ Totalemment en désaccord	19 %	2 %
38. Durant les réunions de mon unité de travail, je me sens libre d'utiliser la langue officielle de mon choix.	Plutôt en désaccord/ Totalemment en désaccord	30 %	4 %

L'analyse sociolinguistique du Commissariat aux langues officielles apporte des précisions intéressantes et permet de mieux comprendre l'influence des superviseurs. Les superviseurs bilingues¹² sont plus enclins à favoriser l'usage du français comme langue de travail que leurs homologues unilingues. Comme l'illustrent les graphiques suivants, les répondants anglophones utilisent en général le français plus souvent avec leurs collègues et au cours des réunions lorsque leur superviseur est bilingue que lorsqu'il est unilingue (graphique n° 3). On constate une tendance similaire pour les répondants francophones (graphique n° 4).



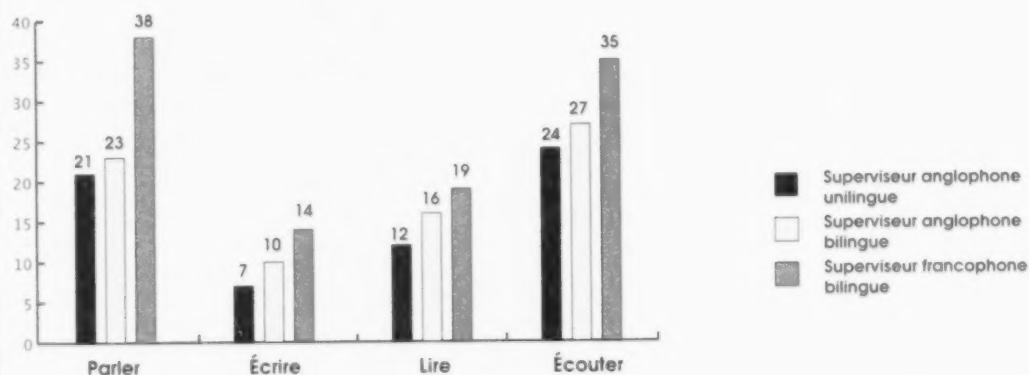
12. Les répondants devaient désigner le groupe linguistique auquel, selon eux, leur superviseur s'apparente le plus : un francophone bilingue (ayant une bonne connaissance de l'anglais), un francophone unilingue, un anglophone bilingue (ayant une bonne connaissance du français) ou un anglophone unilingue. Il convient de noter que les répondants ont indiqué un nombre très restreint de superviseurs unilingues francophones.

Graphique 4 - Taux d'usage du français par les répondants francophones

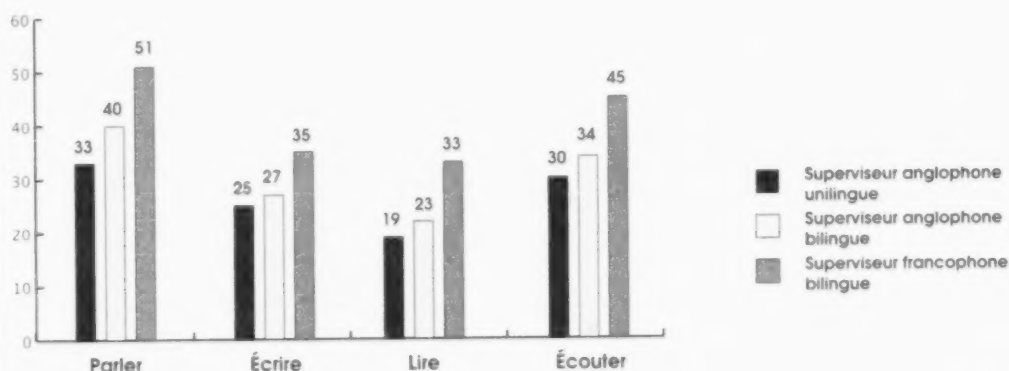


Toutefois, ce sont les superviseurs francophones bilingues qui jouent un rôle de catalyseur dans la promotion d'un climat organisationnel favorisant l'usage du français. Les répondants francophones et anglophones déclarent tous deux parler le français plus souvent lorsque leur superviseur est francophone. L'usage diminue lorsque le superviseur est un anglophone bilingue ou unilingue. Cette tendance se maintient dans les diverses situations de communication au travail. Par exemple, comme le démontre le graphique n° 5, les répondants anglophones déclarent parler français 38 p. 100 du temps lorsque leur superviseur est un francophone bilingue, comparativement à 23 p. 100 lorsque le superviseur est un anglophone bilingue. Les répondants francophones (graphique n° 6), quant à eux, déclarent parler français plus de la moitié du temps lorsque leur superviseur est un francophone bilingue, comparativement à 40 p. 100 lorsque leur superviseur est un anglophone bilingue et 33 p. 100 lorsqu'il est un anglophone unilingue.

Graphique 5 - Taux d'usage du français par les répondants anglophones



Graphique 6 - Taux d'usage du français par les répondants francophones



Les francophones ont révélé qu'ils ont tendance à favoriser la langue de leur superviseur au détriment de leur première langue officielle. Un grand nombre d'entre eux ont déclaré préférer travailler en anglais afin que leur rendement soit reconnu à sa juste valeur. Par ailleurs, l'anglais semble être considéré comme la langue de l'ascension professionnelle.

Si on suppose que les connaissances en langue seconde des superviseurs francophones et anglophones bilingues sont équivalentes, pourquoi les superviseurs francophones bilingues suscitent-ils autant l'usage du français? Selon des experts en psychologie sociale, cette tendance peut s'expliquer ainsi : « Les gens convergent habituellement afin d'améliorer l'efficacité de la communication ou en raison d'un besoin conscient ou inconscient d'être approuvé socialement ou de s'identifier à leur interlocuteur. Converger dans la langue de l'autre (français ou anglais) constitue un excellent moyen de gagner la sympathie de son interlocuteur et donc de faciliter les échanges interculturels. »¹³ Si on accepte cette prémisse, il est donc normal et naturel que les francophones et les anglophones utilisent davantage le français dans leurs tâches quotidiennes si leur superviseur est francophone. Créer un climat où le français est utilisé couramment nécessite donc plus d'efforts de la part des superviseurs anglophones.

Les francophones ont aussi un rôle à jouer à ce niveau. Des répondants anglophones ont admis souffrir d'un manque d'appui de la part des francophones. Le recours fréquent à l'anglais par les francophones décourage plus d'un anglophone.

Pour être de bons leaders en matière de langues officielles, les gestionnaires doivent comprendre et tenir compte du statut inégal des deux langues officielles. En raison de sa sous-utilisation, le français exige des mesures spéciales pour atteindre l'équilibre par rapport à l'anglais.

Constat n° 3 : La haute gestion et les superviseurs ne démontrent pas, par des gestes concrets, l'importance qu'ils attachent à la dualité linguistique, afin de promouvoir des milieux de travail qui témoignent d'un statut égal des deux langues officielles.

B. Usage de la langue seconde – les attentes sont-elles réalistes?

Environ 63 p.100 des postes de la région de la capitale nationale sont désignés bilingues. Au 31 mars 2003, près de 85 p. 100 des titulaires de postes bilingues en respectaient les exigences linguistiques. En ce qui concerne les cadres de direction qui devaient être bilingues (CBC) au 31 mars 2003, 94,7 p. 100¹⁴ le sont effectivement. Il est donc tout à fait normal de s'attendre à ce que, en général, le personnel ait accès aux services internes, à la documentation et aux outils de travail, et à ce qu'il puisse participer aux réunions et être supervisé dans la langue officielle de son choix.

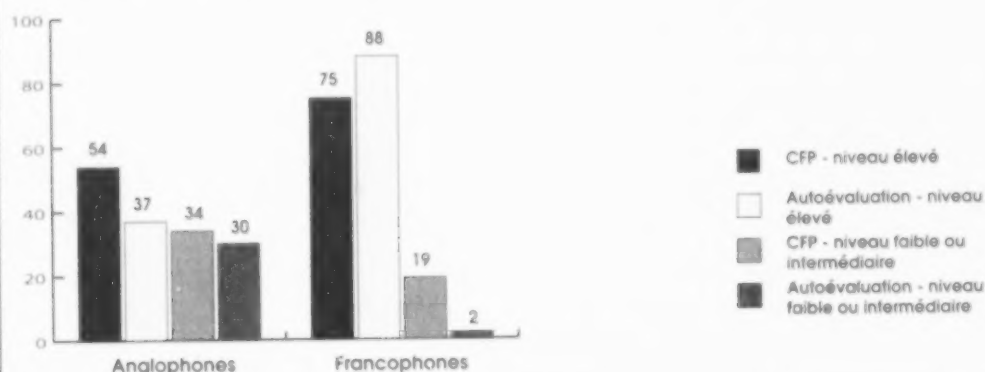
13. Bourhis, Richard Y., Dominique Lepicq et Itesh Sachdev : *La psychologie sociale de la communication multilingue*, article paru dans *Diversité Langues*, volume V, 2000.

14. *Rapport annuel sur les langues officielles 2002-2003*, Secrétariat du Conseil du Trésor, octobre 2003.

La sous-utilisation notable du français amène les questions suivantes. Les mesures mises en place sont-elles efficaces? Du total des postes bilingues, un tiers exige des connaissances supérieures, et deux tiers, des connaissances intermédiaires. Le personnel possède-t-il les connaissances suffisantes pour répondre aux attentes? Les résultats suivants de l'analyse sociolinguistique permettent d'examiner cette problématique sous un angle différent.

En plus d'inscrire les résultats obtenus aux examens d'évaluation de la langue seconde de la Commission de la fonction publique, les répondants ont évalué leur connaissance des deux langues officielles. Une comparaison des résultats officiels et des résultats de l'autoévaluation fait nettement ressortir le peu de confiance que possèdent les anglophones relativement à leurs compétences linguistiques, principalement à l'écrit (voir graphiques n° 7 et n° 8). Même si plus de la moitié des anglophones ont obtenu un niveau supérieur en expression écrite, un peu plus du tiers seulement jugent écrire assez facilement ou couramment en français. À l'oral, les résultats sont plus positifs : la moitié des anglophones ont obtenu un niveau supérieur en français, mais 58 p. 100 jugent le parler assez facilement ou couramment.

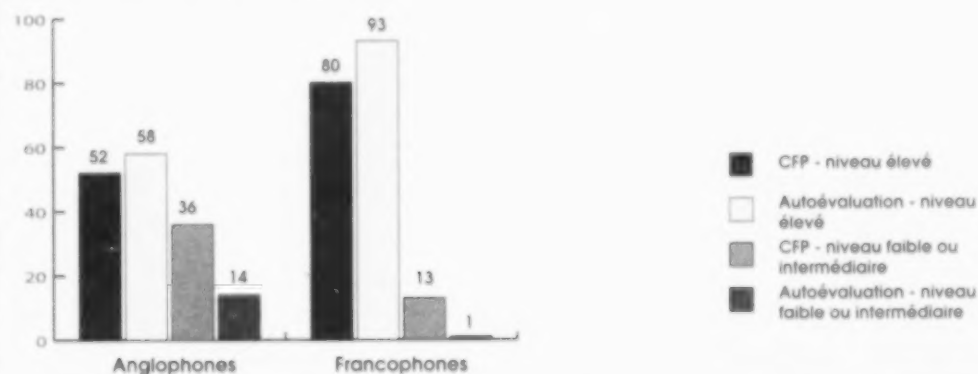
Graphique 7 - Compétences à l'écrit - Comparaison entre les résultats obtenus aux examens de la Commission de la fonction publique et les résultats d'autoévaluation des répondants



La situation est passablement différente pour les fonctionnaires francophones; ces derniers jugent posséder un niveau de bilinguisme plus élevé que celui qui leur est officiellement accordé. En effet, même si seulement 80 p. 100 des répondants francophones possèdent un niveau de

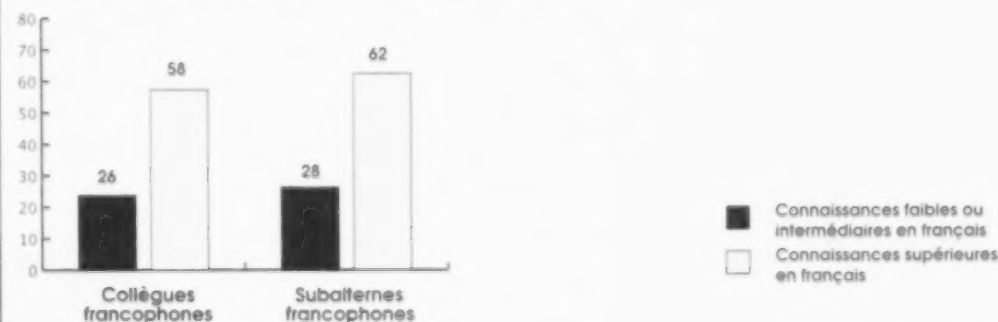
compétence supérieur en langue seconde, 93 p. 100 d'entre eux ont affirmé parler l'anglais couramment. À l'écrit, 75 p. 100 ont obtenu un niveau supérieur, mais 88 p. 100 jugent écrire l'anglais facilement ou couramment.

Graphique 8 - Compétences à l'oral - Comparaison entre les résultats obtenus aux examens de la Commission de la fonction publique et les résultats d'autoévaluation des répondants

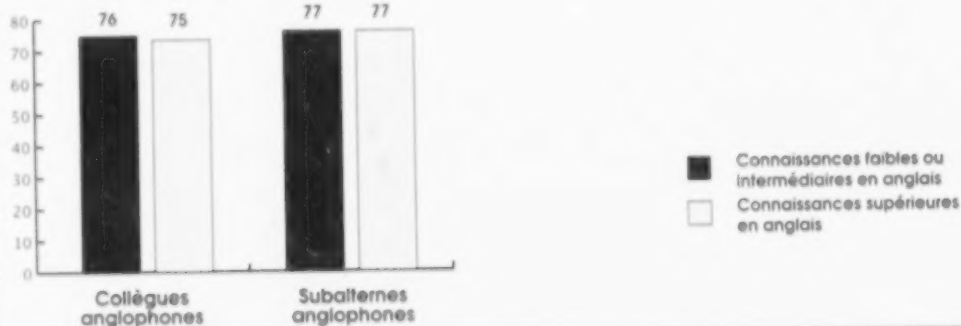


Comme on s'y attendait, les anglophones possédant des connaissances supérieures en français ont tendance à s'adresser plus souvent dans cette langue à leurs collègues (58 p. 100) et à leurs subalternes francophones (62 p. 100) que les anglophones ayant des compétences plus faibles. Ces derniers s'adressent en français à leurs collègues (26 p. 100) et à leurs subalternes francophones (28 p. 100) beaucoup plus rarement. Comme le démontre le graphique n° 11, dans leur milieu de travail, les anglophones ayant des connaissances supérieures en français passent plus de temps à parler (34 p. 100) et à écrire (14 p. 100) en français que ceux dont la compétence est plus faible (16 p. 100 et 9 p. 100, respectivement).

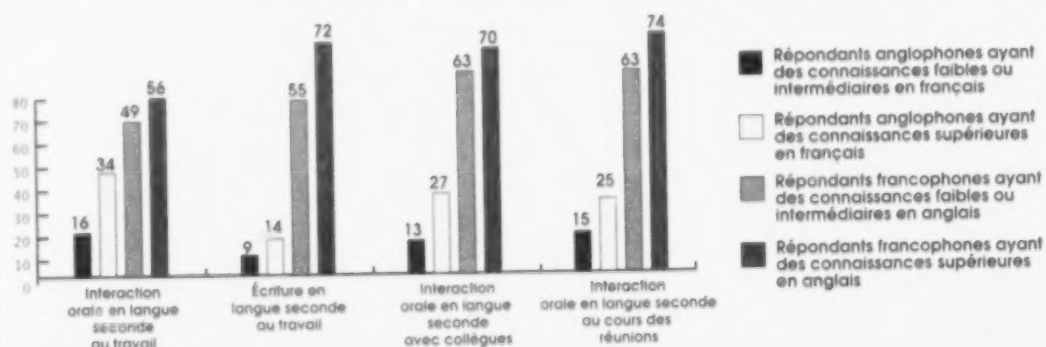
Graphique 9 - Taux d'usage du français par les répondants anglophones, selon leur niveau de compétences linguistiques



Graphique 10 - Taux d'usage de l'anglais par les répondants francophones, selon leur niveau de compétences linguistiques



Graphique 11 - Taux d'usage de la langue seconde selon les compétences linguistiques



Le degré d'aisance en langue seconde a des répercussions importantes sur l'usage de cette langue. Pourtant, plus de la moitié des postes désignés bilingues pour des raisons de supervision n'exigent qu'une connaissance intermédiaire de la langue seconde. Le gouvernement fédéral peut difficilement s'attendre à ce que les superviseurs formés à un niveau intermédiaire se sentent suffisamment confiants dans leurs compétences pour assurer une supervision de qualité égale dans les deux langues officielles. Plus souvent qu'autrement, le manque de connaissance en français du superviseur semble favoriser le recours à l'anglais par le subalterne francophone.

« Le niveau intermédiaire (B) en langue seconde représente le niveau minimal requis pour les postes où il faut improviser lorsqu'on fait face à des situations d'interaction orale qui s'écartent de la routine. Une personne ayant atteint ce niveau peut prendre part à une conversation sur des sujets concrets. Elle peut décrire les mesures prises, donner des instructions précises aux employés et donner des descriptions et des explications factuelles. Même si la grammaire, la prononciation, le vocabulaire et le débit sont un peu déficients, la communication ne s'en trouve pas sérieusement entravée. Toutefois, on ne doit pas s'attendre à ce qu'une personne ayant atteint ce niveau puisse gérer des situations délicates ou prendre part à des conversations portant sur des questions abstraites ou subtiles. Elle ne sera pas en mesure non plus de formuler des hypothèses et de défendre des arguments. »

Établissement du profil linguistique pour les postes bilingues, Commission de la fonction publique, http://www.psc-ctp.gc.ca/ppc/sle_pg_06_f.htm.

Le niveau de compétence en langue seconde des anglophones demeure donc le principal indice de l'usage du français comme langue de travail. Parmi les douze obstacles d'ordre personnel sur lesquels devaient se prononcer les répondants, les trois obstacles suivants ressortent comme étant les plus importants obstacles à l'usage des deux langues officielles dans le milieu de travail. Un grand nombre d'anglophones jugent comme étant une entrave importante le fait qu'ils se sentent peu à l'aise d'utiliser le français dans leur milieu de travail. En outre, le manque de confiance dans le travail accompli en français et l'habitude de travailler en anglais sont à l'origine des difficultés éprouvées par les anglophones.

En général, les répondants s'accordent pour dire que le gouvernement doit offrir plus de cours de formation linguistique à tous les employés intéressés, même si ces derniers n'occupent pas un poste bilingue. Le gouvernement doit également mettre à la disposition des fonctionnaires des outils pédagogiques pour favoriser le maintien des acquis. De leur côté, les anglophones devraient tirer profit de la composition linguistique de la région de la capitale nationale. L'analyse sociolinguistique démontre que les anglophones qui s'imprègnent de la culture francophone (journaux, livres, télévision, radio, etc.) utilisent davantage le français au travail et le maintiennent plus facilement.

« Nous avons aussi une responsabilité collective de nous assurer que la fonction publique respecte les droits et les obligations linguistiques de son personnel. Finalement, nous avons tous une responsabilité individuelle d'exercer le droit d'utiliser la langue officielle de notre choix au travail dans les régions bilingues. »

L'honorable Lucienne Robillard
Symphonie du Conseil fédéral du Nouveau-Brunswick sur la langue de travail
Le 6 novembre 2002, Dieppe

Chez les francophones, par contre, une meilleure connaissance de l'anglais semble accentuer une tendance qui existe déjà à favoriser le recours à l'anglais. L'habitude de travailler en anglais est encore plus évidente quand on constate que les francophones utilisent parfois l'anglais, et ce, même lorsqu'ils communiquent entre eux.

L'analyse sociolinguistique démontre aussi que, dans le cas des fonctionnaires francophones, les progrès en anglais ont parfois été obtenus au détriment de leur première langue officielle. Alors que 77 p. 100 des anglophones et 83 p. 100 des francophones ont déclaré que leurs aptitudes en langue seconde se sont un peu ou beaucoup améliorées depuis leur entrée dans la fonction publique fédérale, jusqu'à 20 p. 100 des francophones ont affirmé que leurs compétences en français se sont quelque peu ou beaucoup affaiblies. Seulement 2 p. 100 des anglophones ont fait une telle affirmation au sujet de leurs compétences en anglais. Ces résultats ne sont guère surprenants quand on considère que les francophones utilisent davantage l'anglais comme langue de travail.

Constat n°4 : Des connaissances intermédiaires en langue seconde sont insuffisantes pour les tâches de supervision. Les anglophones n'ont donc pas la possibilité d'acquérir les compétences nécessaires pour remplir leurs fonctions de façon efficace dans les deux langues officielles.

C. Un milieu de travail fortement influencé par la présence d'unilingues

Les répondants devaient indiquer la composition linguistique de leur unité de travail³⁵. L'analyse des données permet de conclure qu'en général, les répondants jouissent d'un milieu de travail où 98 p. 100 du personnel peut communiquer en anglais et où 28 p. 100 des anglophones sont unilingues anglais. Les anglophones ont très rarement besoin d'interagir avec des collègues unilingues francophones.

Plus élevé est le nombre de francophones au sein d'une unité de travail donnée, plus répandu est l'usage du français comme langue de travail.

- * Les anglophones ont tendance à recourir davantage au français (51 p. 100 du temps) dans les milieux de travail où on note une forte présence de personnel francophone (plus de 75 p. 100).
- * Les anglophones ont tendance à utiliser le français dans une moindre mesure (38 p. 100) dans les milieux de travail où on note une faible présence de personnel francophone (entre 0 et 25 p. 100).

35. Par unité de travail, on entend le superviseur, les collègues et les subalternes avec lesquels le répondant traite habituellement dans le cadre de son travail. Les répondants devaient aussi indiquer le groupe linguistique auquel, selon eux, ces personnes s'apparentent le plus : un francophone bilingue (ayant une bonne connaissance de l'anglais), un francophone unilingue, un anglophone bilingue (ayant une bonne connaissance du français) ou un anglophone unilingue.

- * Toutefois, on note un nombre plus élevé de communications en français entre collègues francophones lorsqu'un milieu de travail compte une forte présence de personnel francophone.
- * Par contre, les francophones ont tendance à recourir facilement à l'anglais avec leurs collègues anglophones, peu importe le taux de présence de personnel francophone.

Les répondants estiment toutefois que des cours axés sur les habiletés en lecture et en compréhension orale dans la deuxième langue officielle favoriseraient un plus grand usage du français, surtout pendant les réunions et l'échange de communications écrites. Cette formation doit être accessible à tous, même aux titulaires de postes unilingues.

Constat n° 5 : La pression qu'exerce la présence d'unilingues anglophones est forte, ce qui se traduit par un taux élevé d'usage de l'anglais comme langue de travail.

D. Préférence réelle ou accommodement de circonstances?

L'étude *Attitudes face à l'utilisation des deux langues officielles dans la fonction publique* révèle que, dans l'ensemble des régions bilingues, la plupart des anglophones et des francophones qui s'expriment dans les deux langues officielles se disent satisfaits du degré d'usage du français et de l'anglais au travail. S'agit-il d'une satisfaction réelle ou d'un accommodement qui témoigne de la prédominance de l'anglais?

L'analyse sociolinguistique du Commissariat aux langues officielles a permis d'évaluer la justesse de la satisfaction exprimée. Dans le questionnaire, on demandait aux répondants :

- * de préciser, en pourcentage, leur taux actuel d'usage du français et de l'anglais avec les différentes personnes qu'ils côtoient dans leur milieu de travail immédiat;
- * de préciser, en pourcentage, le taux d'usage du français et de l'anglais qui leur semblerait idéal.

On observe en effet une nette préférence, autant chez les anglophones que chez les francophones, en faveur d'un usage accru du français au travail.

Tableau 2 – Préférence des répondants anglophones quant à l'usage des deux langues officielles

	Anglophones			
	Taux d'utilisation de l'anglais		Taux d'utilisation du français	
	actuel	souhaité	actuel	souhaité
Au cours de réunions	78 %	64 %	22 %	36 %
Lors de rencontres avec la haute gestion	81 %	69 %	19 %	31 %
Avec le superviseur	85 %	82 %	15 %	18 %
Avec des collègues francophones	57 %	42 %	43 %	58 %

Tableau 3 – Préférence des répondants francophones quant à l'usage des deux langues officielles

	Francophones			
	Taux d'utilisation de l'anglais		Taux d'utilisation du français	
	actuel	souhaité	actuel	souhaité
Au cours de réunions	72 %	45 %	28 %	55 %
Lors de rencontres avec la haute gestion	67 %	44 %	33 %	56 %
Avec le superviseur	44 %	29 %	56 %	71 %
Avec des collègues anglophones	73 %	60 %	27 %	40 %

Les réunions sont les occasions où le statut inégal des deux langues officielles se fait le plus sentir; elles sont le reflet de la culture organisationnelle. Les répondants des deux groupes linguistiques s'accordent pour dire que, lorsque des francophones et des anglophones participent à une même réunion, le ou la responsable de la rencontre doit toujours favoriser l'usage par chacun de sa première langue officielle.

E. Un milieu de travail encore déficient

Chaque année, le Commissariat aux langues officielles reçoit et instruit plusieurs plaintes¹⁶ qui témoignent du manque d'égalité des deux langues officielles. Les plaintes sont un outil essentiel pour tout ombudsman, puisqu'elles permettent de relever des manquements importants et mettent parfois en évidence des problèmes systémiques. Force est de constater que les institutions fédérales se contentent souvent de n'apporter que des solutions superficielles. Malgré les recommandations répétées du Commissariat aux langues officielles, des problèmes persistent.

Par exemple, des employés fédéraux qui occupent des postes bilingues dans des régions désignées bilingues se plaignent de ne pas pouvoir travailler dans la langue de leur choix. La plupart des plaintes portent sur l'absence, dans l'une ou l'autre des deux langues officielles, de services internes, de communications écrites et de formation professionnelle. D'autres plaintes abordent la question de l'unilinguisme des réunions et de l'environnement de travail en général.

Encore aujourd'hui, le Commissariat est saisi de plaintes sur l'absence de claviers bilingues (non conformes à la norme 5 du Conseil du Trésor) et d'offre active au niveau de l'installation des logiciels en français sur les postes de travail individuels.

La majorité des plaintes (les deux tiers environ) proviennent de fonctionnaires qui travaillent dans la région de la capitale nationale; le plus souvent, il s'agit de francophones. Les plaintes relatives à l'usage des deux langues officielles en milieu de travail constituent la deuxième catégorie de plaintes les plus fréquentes, les premières en importance touchant le service au public.

Selon l'étude *Attitudes face à l'utilisation des deux langues officielles dans la fonction publique*, une bonne part de la documentation de travail est accessible uniquement en anglais (62 p. 100), même dans les régions du Québec où le français est la seule langue de travail (22 p. 100 de la documentation dans ces régions est offerte seulement en anglais).

L'analyse des données du *Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux 2002* le confirme. On y fait état de milieux de travail où l'anglais prédomine encore. Un nombre appréciable d'employés occupant des postes désignés bilingues, principalement des francophones, éprouvent encore de l'insatisfaction à l'égard du respect de leurs droits linguistiques. Venir à bout de vieilles habitudes n'est pas chose aisée. Hélas, force est de constater que l'usage spontané du français comme langue de travail ne fait pas encore partie de la culture de la fonction publique.

16. Se référer aux différents rapports annuels de la commissaire aux langues officielles.

Tableau 4 – Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux 2002, analyse approfondie des résultats selon la première langue officielle des titulaires de postes bilingues dans la région de la capitale nationale

Question du sondage	Réponse	Francophones	Anglophones
2. Le matériel et les outils mis à ma disposition dans le cadre de mon travail, y compris les logiciels et les autres outils informatisés, sont disponibles dans la langue officielle de mon choix.	Plutôt en désaccord/ Totalelement en désaccord	15 %	1 %
17. Mon ministère (organisme) offre de la formation dans la langue officielle de mon choix.	Parfois/ Jamais ou rarement	15 %	3 %
53B. Dans quelle mesure, s'il y a lieu, estimez-vous que le manque d'accès à la formation linguistique a nui à l'avancement de votre carrière au sein de la fonction publique au cours des trois dernières années?	Modérément/ beaucoup	10 %	20 %

Les résultats ci-dessus témoignent d'un manque au chapitre de l'égalité des deux langues officielles. Pour les francophones, ce manque se situe au niveau des outils de travail et de la formation professionnelle. Pour les anglophones, il se situe au niveau du manque d'accès à la formation linguistique : 20 p. 100 ont indiqué que le manque d'accès à la formation dans leur langue seconde officielle nuit modérément ou beaucoup à la progression de leur carrière.

Même si d'importants progrès ont été réalisés au cours des années à l'endroit de la capacité des institutions fédérales, la situation n'est pas encore parfaite. L'analyse sociolinguistique confirme les données du sondage auprès des fonctionnaires fédéraux. Selon environ le quart des répondants francophones, la qualité de la formation et du perfectionnement professionnel n'est pas comparable dans les deux langues officielles. Il s'agit pourtant de composantes essentielles pour que les employés puissent fournir le meilleur d'eux-mêmes au travail. L'écart est important entre les répondants francophones (15 p. 100) et les répondants anglophones (3 p. 100) au niveau de la disponibilité de la formation dans la langue officielle de choix.

Toujours selon l'analyse sociolinguistique, le quart des répondants anglophones et la moitié des répondants francophones s'accordent pour dire que la disponibilité des instruments de travail (manuels, directives, logiciels) dans une seule langue officielle, suivie d'une version dans l'autre langue ultérieurement, constitue un obstacle important qu'il faut corriger.

Constat n° 6 : Vu l'absence d'outils, de formation et de perfectionnement professionnels de qualité en langue française, le recours à l'anglais s'impose parfois comme le seul choix à la portée des francophones.

DES MESURES DE SUIVI SUPERFICIELLES

Comme il est mentionné précédemment, le gouvernement fédéral s'est attardé jusqu'à maintenant à édifier sa capacité institutionnelle et la capacité linguistique de son personnel. Les mesures de suivi ont porté plus particulièrement sur l'atteinte de ces objectifs. Le rapport annuel du président du Conseil du Trésor rapporte chaque année le nombre de postes désignés bilingues, les exigences linguistiques de ces postes ainsi que le nombre de titulaires qui les respectent.

Bien que ces données permettent d'avoir une idée de la capacité des institutions, les résultats de l'analyse sociolinguistique démontrent bien que, dans les faits, l'atteinte du profil linguistique ne se traduit pas nécessairement en un usage accru de la langue seconde. Même si les titulaires ont atteint le niveau requis pour respecter les exigences linguistiques de leur poste, peu d'entre eux utilisent leurs compétences au retour de formation linguistique. Plusieurs les oublient rapidement.

Constat n° 7 : L'atteinte du profil linguistique ne se traduit pas nécessairement en l'usage de la langue seconde. Le suivi effectué jusqu'à maintenant par le Secrétariat du Conseil du Trésor ne permet donc pas d'évaluer l'usage réel des deux langues officielles.

Les sous-ministres doivent s'assurer que la dualité linguistique comme valeur de base est comprise, respectée et incarnée dans leur ministère respectif. Tous les cadres supérieurs doivent rendre des comptes à cet égard. La mesure dans laquelle ils s'acquittent de cette tâche doit constituer l'un des critères d'évaluation du rendement et de promotion.

Les répondants s'accordent pour dire que les superviseurs qui occupent des postes bilingues doivent être évalués en fonction des gestes concrets pour créer un environnement propice à l'usage des deux langues officielles, et non en fonction de l'atteinte du profil linguistique de leur poste seulement. Les institutions doivent donc élaborer des indicateurs fondés sur l'usage réel des deux langues officielles et en faire rapport annuellement.

Par ailleurs, la commissaire déplore que le gouvernement ne tire pas un meilleur avantage d'outils dont il dispose pour renforcer son suivi en matière de langues officielles et mettre en place un cadre de dialogue continu entre la haute gestion et le personnel qu'elle dirige. En mettant à la disposition des institutions fédérales le résultat des analyses des sondages auprès des fonctionnaires fédéraux en fonction, à la fois, de la première langue officielle, de la désignation linguistique du poste et du type de région (bilingue, unilingue), les institutions seraient alors en mesure d'autoévaluer leur rendement. Le sondage auprès des fonctionnaires fédéraux peut s'avérer un outil d'autoévaluation précieux, qui permettra de cerner les obstacles et de fixer des objectifs adaptés à la nature même d'une institution, voire d'un milieu de

travail précis. Par ailleurs, il devrait aborder l'évaluation du milieu de travail non pas en mesurant la satisfaction du personnel, mais bien en comparant le taux d'usage réel des deux langues officielles au taux d'usage préféré.

Le *Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux 2002* n'a pas permis aux institutions fédérales d'analyser en profondeur les résultats au chapitre des langues officielles. L'exemple suivant permet d'illustrer ces propos. Selon les données du sondage 2002, 17 p. 100 des titulaires de postes bilingues affirment ne pas se sentir à l'aise d'utiliser la langue officielle de leur choix au cours des réunions. La même question, analysée selon la première langue officielle, révèle que seulement 3 p. 100 des anglophones ne se sentent pas à l'aise d'utiliser la langue officielle de leur choix, comparativement à 22 p. 100 chez les francophones. Il faut alors en déduire qu'au niveau des postes bilingues, la source d'insatisfaction proviendrait des employés francophones.

Par ailleurs, le *Sondage 2002* ne permet pas aux cadres supérieurs de nommer les secteurs problématiques au chapitre des langues officielles au sein de leur institution respective. Les langues officielles doivent figurer parmi les principales préoccupations examinées dans le cadre des sondages auprès des fonctionnaires fédéraux. Le gouvernement doit approfondir l'analyse des résultats afin de permettre aux institutions fédérales de s'autoévaluer, de fixer des objectifs adaptés à la nature de leur organisation et de rendre compte de l'atteinte des résultats à l'ensemble de leur personnel.

RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS

Comme le démontre l'analyse sociolinguistique, la haute gestion a un rôle primordial à jouer en ce qui a trait à l'importance que revêt la dualité linguistique. La perception d'unilinguisme des gestionnaires se traduit souvent par des milieux de travail où l'anglais prédomine. Les cadres et les superviseurs à tous les niveaux doivent donc communiquer régulièrement dans les deux langues officielles et démontrer par des gestes concrets l'importance qu'ils attachent à la dualité linguistique. Ce n'est qu'en devenant eux-mêmes des modèles du bilinguisme que les cadres seront en mesure de promouvoir des milieux de travail qui témoignent d'un statut égal des deux langues officielles.

Par ailleurs, plus de la moitié des postes de supervision ne requièrent qu'une connaissance intermédiaire de la langue seconde. Les superviseurs anglophones n'ont donc pas la possibilité d'acquérir les compétences linguistiques nécessaires afin qu'ils puissent remplir leurs fonctions de façon efficace dans les deux langues officielles. Ce manque d'appui entraîne plus souvent qu'autrement un recours à l'anglais.

Dans certains cas, les francophones n'ont pas accès à des outils de travail ainsi qu'aux cours de formation et de perfectionnement professionnels de qualité en langue française. Le recours à l'anglais s'impose parfois comme le seul choix à la portée des francophones qui désirent progresser au sein de l'appareil fédéral.

Ces conclusions amènent donc la formulation de dix recommandations destinées aux administrateurs généraux et aux organismes centraux, dans le but de renforcer le leadership et la capacité institutionnelle du gouvernement fédéral et, par le fait même, favoriser une culture organisationnelle respectueuse des droits linguistiques de son personnel.

La commissaire recommande aux administrateurs généraux :

1. de démontrer par des gestes concrets leur engagement envers la dualité linguistique canadienne en élaborant un cadre de gestion des langues officielles qui reflète les axes d'intervention stratégiques, notamment des indicateurs axés sur l'usage des deux langues officielles;
2. de respecter en tout temps les droits linguistiques de leur personnel en ce qui concerne les outils de travail, les services internes et la formation professionnelle.

La commissaire recommande au greffier du Conseil privé :

3. d'exiger des administrateurs généraux le même niveau de bilinguisme que celui exigé des autres cadres de la fonction publique, et de mettre en place un système d'évaluation linguistique formelle;
4. d'évaluer les administrateurs généraux en fonction des gestes concrets posés pour créer un milieu de travail respectueux des droits linguistiques des employés et d'en faire un préalable pour déterminer la prime au rendement.

La commissaire recommande à l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada :

5. d'effectuer un suivi rigoureux auprès de **tous** les cadres supérieurs – ce qui inclut les cadres dont les postes ou fonctions sont de niveau équivalent à celui des EX – afin qu'ils respectent l'exigence minimale de bilinguisme « CBC »;
6. d'éliminer, à compter du 1^{er} avril 2007, la dotation non impérative pour tous les postes de niveau EX 01 (incluant les postes équivalents) dans les régions désignées bilingues ou, dans les régions unilingues, lorsque ces fonctions englobent la supervision d'employés titulaires de postes bilingues ou réversibles;
7. d'ici le 1^{er} avril 2007, de relever au moins à CBC le profil de tous les postes de supervision dans les régions bilingues, lorsque le titulaire doit superviser des employés occupant des postes bilingues ou réversibles;
8. d'inclure les langues officielles parmi les principales questions examinées dans le cadre des prochains sondages auprès des fonctionnaires fédéraux et approfondir l'analyse des résultats afin de permettre aux institutions fédérales de s'autoévaluer.

La commissaire recommande à l'École de la fonction publique :

9. d'offrir aux cadres et aux superviseurs, dès l'automne 2004, des cours de formation obligatoires afin qu'ils comprennent les effets du statut inégal des deux langues officielles en milieu de travail et mettent en place les mesures nécessaires à l'atteinte d'un milieu de travail respectueux des droits linguistiques des employés;
10. de mettre sur pied, dans les plus brefs délais, des cours de formation linguistique en langue seconde, axés sur les habiletés en lecture et en compréhension orale, pour favoriser le bilinguisme réceptif de son personnel unilingue.

CONCLUSION

La mise en place d'une culture organisationnelle qui respecte les droits linguistiques de son personnel représente un défi à relever. Les conclusions d'études récentes et l'analyse sociolinguistique ont permis de définir trois axes d'intervention stratégique et d'en comprendre l'interdépendance : le leadership, la capacité institutionnelle et la capacité personnelle.

Au-delà de l'apprentissage des connaissances en langue seconde, l'usage et le maintien revêtent une importance particulière. Que ce soit les cadres supérieurs, les gestionnaires à tous les niveaux et le personnel des deux groupes linguistiques, chacun a un rôle à jouer pour créer un climat organisationnel où tous se sentiront respectés et valorisés.

Le présent rapport adresse aussi des recommandations aux administrateurs généraux, au greffier du Conseil privé, à l'Agence de gestion des ressources humaines et à l'École de la fonction publique afin de renforcer le programme des langues officielles au sein du gouvernement fédéral. Il propose un cadre de gestion comprenant des interventions ciblées afin d'intégrer pleinement la dualité linguistique à la culture organisationnelle et ainsi contribuer à une véritable cohabitation respectueuse du français et de l'anglais en milieu de travail. Il appartient aux administrateurs généraux de se l'approprier en l'adaptant à la nature et au mandat de leur institution respective.

RECOMMANDATIONS DE LA TABLE RONDE DU CENTRE CANADIEN DE GESTION

Dans le cadre du renouvellement de ses politiques en matière de langues officielles, le Conseil du Trésor a tenu compte de certaines des recommandations de la Table ronde. À noter que ces recommandations vont dans le même sens que les recommandations formulées par le Commissariat depuis plusieurs années.

Recommandations portant sur la capacité linguistique des effectifs de la fonction publique

Taux de participation

1. La fonction publique doit poursuivre les efforts pour maintenir une participation équitable des francophones dans les catégories d'emploi reliées au mandat institutionnel des organisations et corriger la surreprésentation des francophones dans les catégories d'emploi dont les fonctions consistent à offrir des services administratifs aux autres fonctionnaires.
2. La fonction publique doit mettre en place une stratégie de recrutement pour corriger le problème de sous-représentation des anglophones dans la fonction publique fédérale au Québec.

Atteinte du profil linguistique et prime au bilinguisme

3. Le gouvernement doit maintenir ses engagements visant l'atteinte des exigences linguistiques pour tous les titulaires de postes de direction.
4. La fonction publique doit investir davantage dans la formation linguistique des cadres intermédiaires oeuvrant dans les régions bilingues et augmenter le profil linguistique de ces derniers au niveau CBC lorsque les fonctions du poste le justifient.
5. La fonction publique doit revoir l'identification des exigences linguistiques de certains postes au niveau des cadres intermédiaires et de supervision dans les régions unilingues dans le but de favoriser l'établissement de relations de travail bilingues lors d'initiatives horizontales entre les régions unilingues et bilingues.
6. Le gouvernement et les syndicats doivent réévaluer l'efficacité de la prime au bilinguisme dans le cadre de la révision du programme des langues officielles et de la modernisation des ressources humaines, et examiner la possibilité de réinjecter les montants de la prime dans la formation et le perfectionnement des employés.

Dotation des postes bilingues

7. Le Conseil du Trésor doit revoir la politique sur la dotation des postes bilingues en vue de clarifier les modalités d'attribution des exigences linguistiques pour les postes à pourvoir. La dotation des postes bilingues impératifs devrait devenir la norme et les exemptions à l'atteinte du profil linguistique des titulaires de postes désignés bilingues devraient nécessiter l'approbation des administrateurs généraux.
8. La fonction publique doit accorder une attention particulière aux besoins des cadres intermédiaires qui devront jouer un rôle accru au niveau de la dotation des postes bilingues et du développement des compétences linguistiques des employés dans le cadre de la modernisation de la gestion des ressources humaines.

Recrutement, développement de la carrière et maintien en poste

9. Les stratégies de recrutement doivent mettre un accent particulier sur les recrues bilingues pour doter les postes bilingues.
10. Les stratégies de recrutement doivent donner au bilinguisme un pouvoir d'attraction auprès des anglophones, des francophones et des membres de minorités visibles et elles devraient énoncer clairement que toute la formation linguistique nécessaire sera offerte aux nouvelles recrues.
11. La fonction publique doit répondre aux besoins pressants de formation linguistique des cadres intermédiaires de la fonction publique pour favoriser leur maintien en poste et assurer une relève bilingue au niveau des postes de direction.
12. La fonction publique doit répondre aux besoins pressants de formation linguistique des membres des minorités visibles en vue de faciliter leur avancement professionnel au sein de la fonction publique et pour favoriser le maintien en poste.

Formation et évaluation linguistique

13. La fonction publique doit considérer la formation linguistique comme un élément essentiel des plans d'apprentissage et de développement de la carrière et de donner un signal aux employés que leur carrière sera affectée par leurs compétences linguistiques.
14. La Commission de la fonction publique et les ministères doivent investir les ressources appropriées pour permettre un ancrage des compétences linguistiques en début de

carrière et mettre sur pied un programme de formation linguistique pour les nouvelles recrues comportant une affectation ou une immersion dans la deuxième langue.

15. La Commission de la fonction publique et les ministères doivent investir dans des mesures de suivis à la formation linguistique en vue de favoriser le maintien des compétences linguistiques acquises (c'est-à-dire développer des programmes de perfectionnement et des outils pédagogiques flexibles et adaptés au style d'apprentissage des employés).
16. La Commission de la fonction publique doit investir des ressources supplémentaires au niveau de l'évaluation des compétences linguistiques des employés pour augmenter la fréquence des tests d'interaction orale, et éliminer les exemptions pour le test d'interaction orale.
17. La Commission de la fonction publique doit répondre aux besoins pédagogiques particuliers de certains membres des minorités visibles en développant un programme de formation linguistique et des mesures de soutien qui leur soient adaptés.

35

Recommandations portant sur l'usage des langues officielles en milieu de travail

18. La haute direction et les gestionnaires doivent être des modèles du bilinguisme au travail dans le cadre des communications hiérarchiques et lors des réunions de travail.
19. Les francophones ont un rôle important à jouer pour valoriser l'usage du français et ils doivent, avec l'appui de leur gestionnaire, se prévaloir de leur droit à s'exprimer dans la langue de leur choix.
20. Les règles contractuelles pour les services professionnels doivent être resserrées afin de garantir que les travaux des consultants puissent s'effectuer dans les deux langues officielles.
21. Les ministères et les gestionnaires doivent utiliser les bonnes pratiques et les outils d'appui existants pour la langue de travail et les mettre à l'essai pour favoriser l'utilisation effective des deux langues officielles en milieu de travail.
22. Les administrateurs généraux doivent tirer avantage de l'appui favorable des fonctionnaires à l'égard du bilinguisme pour relancer les efforts au niveau de la langue de travail.

23. Les ministères et organismes doivent faire valoir les droits et obligations des employés et des gestionnaires en matière de langue de travail et corriger les perceptions erronées au sujet de la portée des exigences de la politique des langues officielles.
24. Les ministères et organismes doivent miser sur les perceptions et les attitudes des employés pour créer une culture où la dualité linguistique est reconnue comme une partie intégrante et positive d'un milieu de travail axé sur les valeurs fondamentales de respect et d'inclusion.

BIBLIOGRAPHIE

Bourhis, Richard Y., *Organizational and Sociolinguistic Determinants of Official Languages Use in the Canadian Public Service*, étude préparée pour le compte du Commissariat aux Langues officielles, janvier 2004.

Bourhis, Richard Y., Dominique Lepicq et Iresh Sachdev: *La psychologie sociale de la communication multilingue*, article publié dans *DiversCité Langues*, volume V, 2000.

Bureau du Conseil privé, *Le prochain acte : un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne - Le plan d'action pour les langues officielles*, 2003.

Centre canadien de gestion, *De solides assises : Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique*, 2000.

Centre canadien de gestion, *Le français à suivre? : redonner un dynamisme aux langues officielles en milieu de travail*, rapport de la Table ronde de recherche-action sur les langues officielles en milieu de travail, 2003.

Commission de la fonction publique, *Établissement du profil linguistique pour les postes bilingues*, disponible en ligne.

Groupe CF inc. (NFO), *Attitudes face à l'utilisation des deux langues officielles dans la fonction publique du Canada*, étude présentée au Secrétariat du Conseil du Trésor, au Commissariat aux langues officielles, à Communication Canada et à Patrimoine canadien, août 2002.

Secrétariat du Conseil du Trésor, *Fiche d'information : Publication des résultats du Sondage 2002 pour l'ensemble de la fonction publique auprès des fonctionnaires fédéraux*, 2 décembre 2002.

Secrétariat du Conseil du Trésor, *Rapport annuel sur les langues officielles 2002-2003*, octobre 2003.

Statistique Canada, résultats supplémentaires du *Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux*.

